

LA
JUSTICE ADMINISTRATIVE
EN YUGOSLAVIE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DES SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le lundi 23 novembre 1931, à 2 heures

PAR

Sloven J. SMODLAKA

Avocat-stagiaire

Diplômé à l'École libre des Sciences Politiques de Paris

Président : M. GILBERT GIDEL, professeur

*Suffragants : { MM. LE FUR, professeur
LAFERRIÈRE, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1931

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552803_0021

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
JUSTICE ADMINISTRATIVE
EN YOUGOSLAVIE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DES SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le lundi 23 novembre 1931, à 2 heures

PAR

Sloven J. SMODLAKA

Avocat-stagiaire

Diplômé à l'École libre des Sciences Politiques de Paris

Président : M. GILBERT GIDEL, *professeur*
Suffragants : { MM. LE FUR, *professeur*
LAFERRIÈRE, *professeur*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA

JUSTICE ADMINISTRATIVE EN YOUGOSLAVIE

INTRODUCTION

L'étude des juridictions administratives entre dans le domaine du droit administratif qui, faisant partie du droit public, étudie les relations entre l'Etat et les particuliers. Le droit administratif comporte une division fondamentale : en droit administratif déterminateur et en droit administratif sanctionnateur. Le premier organise les services publics destinés à la satisfaction des divers intérêts collectifs, institue les diverses autorités chargées de gérer ces services et fixe les droits de ces autorités vis-à-vis des administrés. Le second donne aux administrés le moyen d'agir en justice pour faire respecter leurs droits par l'administration. La justice administrative, qui est notre sujet, constitue le droit administratif sanctionnateur.

Une des premières préoccupations des nations parvenues à l'état de civilisation a été la soumission de l'Etat au régime du Droit, important le respect des droits individuels, même dans la manifestation de la puissance publique. Dans certains pays le besoin d'assurer d'une façon stable et certaine le respect des droits individuels a été traduit par le fait que le législateur lui-même est contraint d'observer ces droits. Les tribunaux de ces pays ont le droit d'examiner la conformité de la loi avec la constitution et de ne pas appliquer les lois anticonstitutionnelles. Comme, dans ces pays les plus importantes prescriptions constitutionnelles ont trait à la détermination des droits individuels, la violation de la constitution par les lois

se confond le plus souvent avec la violation des droits et des libertés individuels, et la non-application des lois anticonstitutionnelles avec la non-application des lois qui violent les droits individuels. De cette manière sont mis sous la sauvegarde de la justice aussi les droits individuels. Le contrôle ainsi exercé par les tribunaux fonctionne d'une manière très active aux Etats-Unis d'Amérique, tant dans les divers Etats qui composent l'Union américaine, que dans l'Etat fédéral lui-même. Il existe aussi, mais d'une manière différente, au Mexique, en Suisse, en Roumanie, en Autriche et en Tchécoslovaquie.

Dans d'autres pays le contrôle de la constitutionnalité des lois n'existe pas, la loi ordinaire est souveraine et ne comporte aucun recours. Cependant, même dans ces pays si le pouvoir législatif est sans limite, le pouvoir exécutif ne l'est pas. Le pouvoir exécutif est plus ou moins soumis à l'observation des lois et lorsqu'un acte administratif viole les droits des administrés, ceux-ci peuvent agir en justice pour obtenir le redressement de leurs torts. Toutefois l'organisation de la justice administrative est différente dans les divers pays.

En Yougoslavie le contrôle de la constitutionnalité des lois est inconnu. Il y existe seulement le contrôle de la légalité des actes administratifs. Nous étudierons dans cette thèse comment est organisé ce contrôle en Yougoslavie. Nous donnerons en premier lieu les notions générales sur les justices administratives. Dans une deuxième partie nous exposerons l'histoire de la justice administrative en Yougoslavie. Ensuite, dans les deux parties suivantes nous expliquerons l'organisation et le fonctionnement actuels des juridictions administratives. Enfin dans une cinquième partie nous donnerons l'aperçu critique de cette institution et présenterons nos vues sur les réformes à réaliser.

PREMIÈRE PARTIE

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Section I. — FORMATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Au déclin de l'époque féodale les monarques ont réussi à concentrer en leurs mains tous les pouvoirs de l'Etat qui étaient éparpillés dans la hiérarchie féodale et peu à peu ils sont devenus les maîtres absolus de leurs pays. Cependant ils n'ont pu exercer par eux-mêmes ni par leurs préposés ordinaires toutes les fonctions gouvernementales, parce que avec l'augmentation de la culture générale et la formation des grands Etats, l'administration en devenait de plus en plus difficile. Une de ces fonctions, surtout, a commencé tout de suite à se séparer des autres et à exiger des capacités et des connaissances spéciales. C'est l'administration de la justice. En effet, le droit privé, avec le temps, s'est développé dans le sens de droit écrit : des lois multiples ont été rendues dans les différents domaines de droit et la codification des différentes matières juridiques a eu lieu. Cet état de choses a rendu difficile l'application des lois et a nécessité des juges professionnels, ayant une préparation juridique spéciale. Ainsi la justice ordinaire s'est séparée de l'administration pendant la monarchie absolutiste. Pourtant cette séparation était seulement de fait et n'était pas complète, car le souverain était toujours le chef de la justice et pouvait évoquer par devant lui ou par devant son conseil toutes affaires qu'il désirait. La philosophie du XVIII^e siècle et la Révolution Française, par l'application de leur conception de la séparation des pouvoirs, ont

séparé définitivement la justice du pouvoir exécutif. De cette manière la justice est devenue un pouvoir propre et les droits privés des citoyens ont obtenu leur garantie et leur sanction.

Tandis que les droits privés des particuliers étaient ainsi relativement assurés déjà sous la monarchie absolutiste, les droits de particuliers envers l'Etat n'existaient même pas. A l'époque de la monarchie absolutiste, l'Etat, ou mieux, le monarque qui le représentait, avait envers ses sujets tous les droits et aucun devoir. Mais dans ce domaine encore la Révolution Française et l'esprit qui l'a accompagnée apportèrent des améliorations. Non seulement la justice fut séparée de l'administration, mais aussi on commença par limiter l'autorité administrative dans son propre champ d'action en la soumettant à l'ordre légal. Avec l'apparition des Etats modernes, constitutionnels et parlementaires, prévalut le principe que l'Etat doit être gouverné seulement par les lois. L'autorité administrative, qui auparavant était libre d'agir d'après sa seule volonté, est maintenant toujours plus liée par les lois. Ainsi de ce côté l'autorité administrative dans l'Etat moderne se rapproche de l'autorité judiciaire, en ce que la plus grande partie des actes de l'administration sont limités et déterminés par la loi. De cette manière s'est formée la nouvelle théorie de l'Etat légal par opposition à l'ancienne théorie de l'autorité discrétionnaire de l'administration. Cependant, pour qu'un Etat soit vraiment légal, il ne suffit pas que des lois existent, mais aussi qu'elles soient appliquées. En effet, le droit a besoin d'être sanctionné pour être vraiment tel. A défaut de sanction le droit risque de rester illusoire. Donc il fallait une autorité qui obligeât l'Etat de se tenir strictement dans les limites de ses prérogatives légales. La sanction du droit, en général, ne peut être réalisée que par le tribunal qui dans notre cas sera le tribunal administratif. Si l'Etat par un acte administratif n'observe pas une loi, le juge, suivant le cas et la législation en vigueur, annulera, remplacera ou au moins n'appliquera pas par son jugement cet acte administratif. Mais étant donné le principe que la justice ne peut pas se saisir d'elle-même d'une affaire, il fallait trouver un moyen de faire saisir le tribunal, quand il y aurait une violation des droits individuels par l'administration. On a pensé que le meilleur

moyen serait de donner aux administrés, comme personnes directement intéressées, le droit de saisir le tribunal. Alors il fut établi que des personnes physiques ou morales, ou même, dans certaines législations, des organes spéciaux, devront saisir le tribunal de leurs demandes. Pour éviter que les administrés abusent de leurs droits en faisant chicane à l'administration, on exigera d'eux une certaine capacité pour pouvoir attaquer un acte administratif. Au début on fera dépendre l'action en justice de la violation d'un droit par un acte administratif, puis après il suffira dans certains cas d'une simple lésion d'intérêts. De cette manière s'est formé le contentieux administratif. Il consiste dans l'action en justice d'une personne physique ou morale dirigée contre l'administration pour faire respecter ses droits, quand celle-ci sort des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Mais la caractéristique du contentieux administratif est qu'il existe autant dans l'intérêt des particuliers, dont les droits sont violés, que dans l'intérêt de la bonne administration, qui, de cette sorte, est obligée de se conformer aux lois.

Section II. — DIFFÉRENTS SYSTÈMES *DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.*

Les divers systèmes de l'organisation de la justice administrative peuvent être divisés de deux manières : d'après le point de vue de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire et d'après le moment de leur intervention.

§ 1. — Différentes législations par rapport à la séparation des pouvoirs.

Avant d'aborder cette division, une digression est nécessaire. Nous devons, en effet, exposer notre point de vue sur la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire.

Sous l'ancien régime, en France, la confusion des pouvoirs a été complète. Le Conseil du Roi faisait des actes d'administration et de gouvernement, rendait des ordonnances législatives et jugeait en qualité de tribunal suprême de tout le royaume. Mais en même temps, pour lutter contre les juridic-

lions seigneuriales, le Roi avait dû créer le Parlement de Paris, et puis d'autres Parlements dans les provinces, auxquels il avait dû abandonner non seulement la plus grande partie de ses attributions judiciaires, mais aussi des attributions législatives et administratives. Les Parlements avaient, en effet, le droit de rendre les arrêts de règlements, le droit d'enregistrer les ordonnances royales et le droit de remontrances. Au ^{xvii}^e siècle, quand le roi avait définitivement triomphé de la justice féodale, il avait voulu enlever aux Parlements leurs attributions législatives et administratives. Louis XIV avait réussi, mais après sa mort les Parlements s'étaient relevés plus forts que jamais en s'attribuant des pouvoirs qu'ils n'avaient pas eu jusque là. Ils empiétaient dans les attributions de l'administration active, en citant les fonctionnaires à leur barre, en leur traçant une ligne de conduite, en annulant et réformant leurs actes, etc., en somme ils se comportaient comme s'ils étaient des supérieurs hiérarchiques de l'administration.

Ainsi, il existait avant la Révolution de 1789 une confusion complète des pouvoirs, d'une part, au profit du Roi et d'autre part, au profit des Parlements. Cette confusion des pouvoirs fut la cause de conflits incessants entre le Roi et les Parlements, qui empêchèrent toutes les réformes proposées par le gouvernement et furent indirectement une des plus importantes causes de la Révolution.

Le premier acte de la Révolution est la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, qui dans son article 16 proclame : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de Constitution ». Les constituants avaient donc compris, que pour assurer la liberté, il fallait séparer les pouvoirs dans l'Etat. La séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire s'imposait dans un double sens : d'un côté en vue d'interdire aux juges d'administrer et d'un autre côté d'interdire aux administrateurs de juger.

Les hommes de la Révolution, connaissant les grands abus des Parlements commis dans l'administration, se préoccupèrent tout de suite d'empêcher les tribunaux d'entraver la marche de l'administration. Par les lois de 1790, 1791 et de l'an III il

fut interdit aux juges de s'immiscer dans l'administration, de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions, et de connaître les actes de l'administration de quelque espèce qu'ils soient. De cette manière était assurée l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice.

D'autre part, le législateur révolutionnaire n'a pas cru nécessaire d'élever des barrières du côté de l'administration envers la justice, étant donné qu'à cette époque l'administration n'entravait en rien la justice, qui n'obtient pas la connaissance de tous les procès. En effet, par une série de lois successives à partir de la loi du 16 septembre 1790, les procès intéressant l'administration furent enlevés aux tribunaux civils et confiés, sous le nom de contentieux administratif, à l'administration active. Plus tard, en l'an VIII, le Conseil d'Etat et les Conseils de Préfecture furent institués pour juger le contentieux administratif.

Ainsi le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire était méconnu, déjà à l'époque révolutionnaire, au détriment de la justice. Mais ce principe allait par la suite être encore plus lésé par l'interprétation donnée aux textes des lois de 1790, 1791 et de l'an II, interdisant aux juges d'administrer.

D'après l'interprétation de la jurisprudence et d'une grande partie de la doctrine, il est interdit en France aux tribunaux judiciaires, non seulement d'accomplir les actes de l'administration active, comme l'avait pensé le législateur révolutionnaire, mais en outre, d'apprécier la légalité et d'interpréter le sens de tout acte administratif. La conséquence de ces idées est que, d'une part, les tribunaux judiciaires doivent s'abstenir de statuer sur les litiges administratifs, et que d'autre part, si les tribunaux civils — compétents pour statuer sur le fond d'un procès — doivent incidemment interpréter ou apprécier la légalité d'un acte administratif, ils ne peuvent pas le faire eux-mêmes, mais doivent sursoire à statuer jusqu'à la résolution de cette question administrative préjudicielle par l'autorité administrative.

Donc, d'après la conception de la séparation des pouvoirs en France, comme elle est comprise par la jurisprudence et la quasi-unanimité de la doctrine, l'administration est absolu-

ment indépendante vis-à-vis de la justice ordinaire. Elle a ses tribunaux administratifs spéciaux. La justice administrative reste toujours une fonction administrative et non judiciaire. Les tribunaux judiciaires ne doivent connaître les procès administratifs. Ils ne peuvent non plus interpréter le sens ni apprécier la légalité des actes administratifs. La sanction de la séparation des pouvoirs en France est l'institution du Tribunal des Conflits. Ce tribunal est composé par des conseillers à la Cour de Cassation et des conseillers d'Etat et est présidé par le Garde des Sceaux. Il juge les conflits d'attribution, c'est-à-dire les contestations de compétence, entre les tribunaux d'ordres différents. Le conflit peut être élevé seulement par l'autorité administrative, et non par l'autorité judiciaire. De ce fait et par la présidence du Tribunal des Conflits, on voit que l'administration y a la prépondérance.

Nous ne partageons pas cette conception sur la séparation des pouvoirs, en nous ralliant plutôt à l'opinion émise par M. Jacquelin (1).

Dans un Etat existe, en effet, un seul pouvoir qui est le pouvoir social. Cependant il est nécessaire de fractionner ce pouvoir social en plusieurs parties pour assurer la liberté à l'individu et pour entraver le despotisme, car, d'après la célèbre formule de Montesquieu, le Pouvoir arrête le Pouvoir.

Il est préférable de fractionner ce pouvoir social en 3 parties (en pouvoir législatif, exécutif et judiciaire), qu'en deux parties (2) (en législatif et exécutif, dont le pouvoir judiciaire serait seulement une partie), car de cette façon l'individu est mieux sauvegardé. Mais là il faut savoir s'arrêter et ne pas continuer de fractionner les pouvoirs en d'autres parties. Car il ne faut séparer que les fonctions qui diffèrent de leur nature même. Cependant on a soutenu que juger et administrer était la même chose et qu'il fallait séparer les pouvoirs en deux parties : en pouvoir législatif et en pouvoir exécutif. Mais

1. V. Jacquelin, *Droit Administratif, Cours de Doctorat*, 1928-1929, p. 28 et suiv.

2. Sur l'importance de la discussion sur l'existence du pouvoir judiciaire comme pouvoir distinct cons. Jacquelin, *op. cit.*, p. 28 et suiv.

c'est une conception erronée. Ces deux fonctions diffèrent essentiellement (1) :

1^o Par leur nature, car leur but est différent. L'administration doit s'occuper de la marche des pouvoirs publics, et la justice d'assurer le respect du droit violé ;

2^o Elles ne sont pas subordonnées aux mêmes conditions d'exercice. Pour que l'action de la justice puisse s'exercer, il faut que l'intéressé saisisse un tribunal, qui, une fois saisi doit statuer sous peine de déni de justice. Au contraire, l'administration intervient spontanément, et quand elle est saisie, elle n'est même pas obligée de statuer ;

3^o Enfin ces deux fonctions n'impliquent les mêmes prérogatives.

En outre, dans presque tous les pays, le pouvoir judiciaire présente les deux caractères constitutifs d'un pouvoir distinct, qui sont :

1^o L'immovibilité des juges ;

2^o L'institution d'une Cour Suprême unique, placée à la tête des tribunaux judiciaires, soustraite à l'influence du pouvoir exécutif et seule investie du pouvoir souverain de fixer le droit pour tout l'ensemble du territoire de l'Etat. Ce deuxième trait est surtout caractéristique pour l'existence d'un pouvoir autonome.

Si donc on admet l'existence du pouvoir judiciaire distinct du pouvoir exécutif, il faut, pour que la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire soit assurée, que chacun de ces pouvoirs puisse jouir de la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles. Au pouvoir exécutif il faut donner toute l'administration, et au pouvoir judiciaire toute la justice. Donc le principe rationnel de la séparation des pouvoirs condamne l'existence des tribunaux administratifs spéciaux relevant en cassation du Conseil d'Etat et du pouvoir exécutif. D'après ce principe toute la justice doit être exercée par le pouvoir judiciaire. Cela ne signifie pas que pour les litiges intéressant l'administration des tribunaux spéciaux ne peuvent être institués ou une procédure spéciale ne peut exister, mais ces tribunaux doivent être des tribunaux d'ordre judiciaire, et ils le

1. V. Jacquelin, *op. cit.*, p. 31.

seront s'ils dépendent en cassation du tribunal suprême judiciaire.

De même, le principe de la séparation des pouvoirs n'admet pas l'existence d'un tribunal spécial des conflits, dont le rôle doit être naturellement attribué à la Cour de cassation, en sa qualité de supérieur hiérarchique de tous les tribunaux.

Enfin, les tribunaux judiciaires doivent pouvoir interpréter le sens et la légalité des actes administratifs, de même qu'ils ont le droit d'interpréter le sens des lois.

En donnant compétence aux tribunaux d'ordre judiciaire de statuer sur les litiges administratifs, l'administration sera soumise à la justice. A cause de cela on a critiqué ce système en disant qu'il était contraire au principe de la séparation des pouvoirs dans lequel tous les pouvoirs doivent être égaux et indépendants. Mais la vérité est toute autre. Ici nous pouvons citer M. Jacquelin (1) : « Soumettre l'administration à la justice, c'est en réalité ne rien faire d'autre que la soumettre à la loi, qu'elle doit respecter et que les tribunaux ont précisément pour mission de faire respecter. Dire que l'administration est impossible si elle est subordonnée à la justice c'est donc la même chose que dire que l'administration est impossible si elle est subordonnée au respect des lois ». Donc, si le pouvoir judiciaire est investi du droit de refuser l'application des actes administratifs illégaux, cela signifie, non que la justice, mais que la loi — qui est l'émanation du pouvoir législatif — est placée au-dessus de l'administration. Un tel régime est indispensable à un Etat assurant à ses citoyens leurs libertés individuelles.

Ayant exposé notre point de vue sur la séparation des pouvoirs, nous pouvons revenir sur la division des législations en ce qui touche le contentieux administratif.

Selon le point de vue de l'observation du principe de la séparation des pouvoirs, on peut diviser les législations en quatre groupes :

1° Le système anglo-américain, qui repose sur la confusion des pouvoirs au profit de la justice. Il est conservé presque pur

1. V. Jacquelin, *op. cit.*, p. 61.

aux Etats-Unis d'Amérique, tandis qu'il a subi des modifications en Grande-Bretagne ;

2° Le système belge, qui est fondé sur le respect scrupuleux du principe de la séparation des pouvoirs. Il est adopté en Belgique, en Danemark, en Suède, en Norvège et en Grèce ;

3° Le système autrichien et allemand. Il est basé sur l'idée de l'indépendance absolue de l'administration de la justice. Mais il diffère de la conception française en ce que les tribunaux administratifs supérieurs sont organisés judiciairement ;

4° Le système français, qui repose sur l'idée de l'indépendance absolue de l'administration de la justice, avec la confusion de fonctions dans l'organisation des tribunaux administratifs. Ce système est adopté, avec quelques modifications, par l'Italie.

Maintenant, passons en revue l'organisation de la justice administrative dans les principaux pays.

A. — GRANDE-BRETAGNE

Le système anglais est basé sur la confusion des pouvoirs, mais au contraire de ce qui se passe en France, en Angleterre la confusion se produit au profit du pouvoir judiciaire. Dans ce pays la confusion des pouvoirs conduit à la subordination de l'administration à la justice. Les juges accomplissent en Grande-Bretagne plusieurs fonctions administratives.

En Grande-Bretagne, avant l'année 1888, la confusion se produisait de deux façons : 1° les juges des comtés exerçaient directement des fonctions administratives ; 2° les cours de justice avaient l'exercice du contrôle hiérarchique sur les administrateurs.

L'act du 13 août 1888 a exercé des réformes dans ce domaine. Il a enlevé aux juges des comtés leurs fonctions administratives et les a confiées aux conseils des comtés. Mais il n'a en rien modifié le droit de contrôle hiérarchique des tribunaux sur l'administration. Ainsi les juges anglais ont le droit par des actes spéciaux appelés *writs* de donner des ordres aux organes administratifs. Il y a plusieurs espèces de *writs* : *writ of mandamus* est un ordre véritable, *writ of peremptory mandamus* est une injonction, *writ of certiorari* est une mise

en demeure, *writ of prohibition* est une défense. Ayant ces pouvoirs à l'égard des fonctionnaires, les tribunaux anglais ont *a fortiori* le droit de trancher tous les litiges concernant l'administration.

Cependant le système anglais a subi encore certains échecs exceptionnels. En vue de la centralisation des affaires administratives, il a été créé le *Local Government Board* (Bureau du Gouvernement Local) qui a sous ses ordres des Bureaux Centraux. Ces bureaux ont le droit de procéder envers les fonctionnaires par voie de *writs* et en même temps ont le droit de juger. Leur compétence ne touche tout de même qu'un nombre très restreint d'affaires et ne constitue qu'une atteinte peu importante au système anglais.

B. — ETATS UNIS D'AMÉRIQUE

Les Etats-Unis ont emprunté à l'Angleterre son système et l'ont conservé intact. Donc, aux Etats-Unis les juges sont en même temps administrateurs actifs, ils ont le droit de contrôle hiérarchique sur l'administration par voie de *writs* et ils jugent les procès administratifs.

Tout de même, certains procès administratifs ont été délégués à une juridiction spéciale, *Court of Claims*, qui a été créée en 1855. Mais cette juridiction, quoique spéciale, n'est pas une juridiction administrative dans le sens français du mot, car elle est soumise au contrôle de la Cour Suprême, qui est à la tête du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis.

C. — BELGIQUE

Seul le système belge tient compte du véritable principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire.

En Belgique le pouvoir judiciaire est investi de la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles. Donc dans ce pays : 1^o Les tribunaux ont le droit d'interpréter le sens et d'apprécier la légalité de tous les actes administratifs ; 2^o les tribunaux judiciaires sont compétents pour trancher les différends entre l'administration et les particuliers ; 3^o il y a quelques juridictions spéciales comme les conseils de révision et les directeurs

provinciaux des contributions directes, mais toutes ces juridictions, quoiqu'administratives, rentrent dans le cadre de l'organisation judiciaire générale, car elles relèvent des Cours d'appel ou, au moins, du contrôle suprême de la Cour de Cassation.

Le système belge n'apporte nullement atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. S'il est vrai que l'administration ne peut pas juger, il est aussi vrai que les juges ne peuvent administrer. Les tribunaux belges n'ont pas le droit de donner des ordres à l'administration ni ne peuvent annuler les actes administratifs illégaux. Ils peuvent seulement refuser l'application d'un acte administratif et ne pas en tenir compte pour la solution d'un litige, s'ils le trouvent contraire à la loi. Ils agissent de même que les tribunaux américains ou la Cour de cassation roumaine pour les lois qu'ils jugent anticonstitutionnelles. La conséquence qui en résulte est qu'en Belgique le recours pour excès de pouvoir n'existe pas. De même il n'y a pas de Conseil d'Etat.

En Belgique les tribunaux ordinaires en tranchant les procès administratifs ne se sont pas montrés défavorables à l'administration. Tout au contraire, de crainte d'empêcher la marche de celle-là, ils se sont tenus plutôt en deçà des limites des pouvoirs que leur ont données les lois.

D. — ALLEMAGNE

Le système allemand est basé sur la confusion des pouvoirs au profit du pouvoir exécutif. Il diffère du système français surtout par le degré des juridictions dans lesquelles existe la confusion des fonctions.

Ici il est nécessaire d'ouvrir une parenthèse et d'expliquer la notion de la séparation des fonctions dans l'administration de l'Etat (1). Dans toute législation dans laquelle la séparation des pouvoirs est assurée, il n'est pas nécessaire de se préoccuper de la séparation des fonctions, parce que la séparation des fonctions se trouve assurée du moment qu'existe la séparation des pouvoirs. Mais si la séparation des pouvoirs n'est

1. V. Jacquelin, *op. cit.*, p. 92 et suiv.

pas assurée et si le pouvoir exécutif exerce, ou toute la justice, ou seulement une partie, alors on doit se préoccuper de la séparation des fonctions. On distingue alors dans l'administration trois fonctions : la fonction active, la fonction délibérante et la fonction juridictionnelle, et on doit admettre le principe administratif de la séparation des fonctions. En appliquant ce principe on peut organiser une juridiction administrative meilleure que celle qui est fondée sur la confusion des fonctions. Ce principe signifie que les diverses fonctions administratives doivent être exercées par les autorités administratives distinctes les unes des autres et organisées de façon à ne pouvoir empêcher les unes le travail des autres. Ce principe signifie surtout que le juge administratif ne doit être ni un administrateur actif ni un administrateur délibérant. Les motifs qui exigent cette séparation sont la nécessité de la spécialisation des connaissances et surtout le désir du respect de la justice et de la liberté. En premier lieu, les différentes fonctions demandent d'autres connaissances et d'autres qualités des hommes qui veulent les exercer. Ensuite, et c'est le point le plus important de cette théorie, il faut que les procès soient tranchés sans arbitraire et avec impartialité, et ils pourront bien difficilement l'être si les fonctionnaires délibérants ou, qui plus est, les fonctionnaires actifs seront juges, car ils seront juges et parties dans leur propre cause, puisqu'ils auront à se prononcer sur la légalité de leurs propres actes.

Donc, si l'on admet la nécessité d'une juridiction administrative distincte de la justice ordinaire, il faut au moins qu'elle soit organisée de manière à donner des garanties d'impartialité. La meilleure façon de le faire sera, en observant le principe de la séparation des fonctions, de rendre cette juridiction indépendante et de l'organiser suivant le modèle des tribunaux judiciaires, c'est-à-dire en donnant l'inamovibilité aux juges administratifs.

Ayant donné une idée sur la séparation des fonctions, revenons sur l'organisation de la justice administrative en Allemagne.

Dans l'organisation des tribunaux administratifs inférieurs, l'Allemagne est restée très en arrière. D'abord parce que les tribunaux administratifs n'existent que dans les grands États

du *Reich*, la Prusse, la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg. Ensuite parce que dans l'organisation de ces tribunaux se manifeste une forte confusion de la fonction juridictionnelle avec les autres fonctions. Cette confusion de la fonction juridictionnelle existe dans deux sens. D'une part, avec la fonction active seule, étant les administrateurs actifs, et surtout les ministres, compétents pour trancher la plus grande partie de litiges intéressant l'administration centrale de chacun de ces Etats. D'autre part, avec les fonctions active et délibérante en même temps, parce que le contentieux intéressant les administrations locales des différents Etats appartient à des corps électifs qui joignent l'action, la délibération et la juridiction.

Par contre, en Allemagne, l'organisation de la juridiction administrative supérieure est très moderne. La Prusse a institué par la loi du 3 juillet 1875 un tribunal administratif supérieur et cette loi a été reproduite dans les autres grands Etats du *Reich*. Ce tribunal administratif supérieur est organisé suivant le modèle des tribunaux judiciaires, en respectant le principe de la séparation des fonctions. Les membres de ce tribunal sont nommés à vie par le pouvoir exécutif et la moitié des membres doit être apte à remplir les fonctions judiciaires et l'autre moitié à remplir les fonctions administratives supérieures. Ce tribunal offre aux justiciables toutes les garanties désirables d'indépendance et d'impartialité. Il n'est pas tribunal judiciaire seulement par le fait qu'il échappe au contrôle suprême de la Cour de cassation.

E. — AUTRICHE

L'Autriche présentait, avant la guerre mondiale, en ce qui touche l'organisation de la justice administrative aux divers degrés les mêmes caractéristiques que l'Allemagne. Seulement le système autrichien était plus simple.

Au degré inférieur tout le contentieux administratif était abandonné aux représentants de l'administration active. Le ministre était compétent pour statuer en dernière instance sur les différends intéressant l'administration centrale. Les litiges intéressant l'administration locale étaient tranchés, en deux degrés, par les autorités collectives recrutées à l'élection et

indépendantes de l'administration centrale. Donc, dans le premier cas nous avons la confusion de la fonction juridictionnelle avec la fonction active, et dans le deuxième cas la confusion de la fonction juridictionnelle avec les fonctions active et délibérante.

Au degré supérieur existait une Cour de justice administrative, qui était compétente pour juger les recours contre les décisions des dernières instances administratives (ministres et juntas provinciales). Cette cour, instituée par une loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 et complétée par la loi du 22 octobre 1875, était composée des membres nommés à vie par l'Empereur et assimilés par leur rang et leurs prérogatives aux membres de la Cour de cassation. La moitié au moins des membres de la cour devait être apte aux fonctions judiciaires. Donc, dans ce tribunal le principe de la séparation des fonctions était respecté. Cependant le pouvoir de la Cour de justice administrative autrichienne était limité, car elle n'avait pas le droit de réformer les actes administratifs, mais seulement de les annuler. En effet, d'après l'article 7 de la loi du 22 octobre 1875, lorsque la Cour admettait le recours, elle annulait la décision attaquée et les autorités administratives étaient obligées de rendre une nouvelle décision en tenant compte des motifs contenus dans la sentence de la Cour. Mais si l'autorité administrative ne voulait plus procéder à un nouvel acte et gardait le silence, les intéressés n'avaient à leur disposition aucun moyen de l'obliger de prendre la décision,

Après la guerre de 1914-1918 la nouvelle République d'Autriche a réorganisé sa justice administrative en créant des tribunaux administratifs spéciaux et en maintenant à leur tête la Cour de justice administrative.

F. — ITALIE

La justice administrative repose en Italie sur le principe de l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice et sur la confusion des fonctions dans les tribunaux administratifs.

L'Italie avait supprimé sa justice administrative en 1865. Elle l'a rétablie en 1889 et 1890. La juridiction administrative

supérieure appartient au Conseil d'Etat, qui l'exerce par le moyen d'une de ses sections. Les membres de cette section sont, comme tous les membres du Conseil d'Etat, nommés par le Roi et soumis à son pouvoir de révocation.

La juridiction administrative du premier ressort est exercée par les juntas provinciales. La junta provinciale comprend quatre juges, dont deux pris parmi les conseillers de préfecture et deux parmi les conseillers de la junta élective (qui correspond à la commission départementale en France) et le préfet qui préside.

Comme on le voit, l'Italie a presque totalement imité le système français et le trait caractéristique des tribunaux administratifs italiens est la confusion de la fonction délibérante avec la fonction juridictionnelle.

Mais il y a tout de même un point important sur lequel la juridiction italienne se sépare de la juridiction française. En vertu de la réforme de 1865, qui avait supprimé la justice administrative, les tribunaux judiciaires ont acquis le pouvoir d'apprécier la légalité des actes administratifs et d'en refuser l'application à l'égard des particuliers dont les droits sont violés. La loi du 31 mars 1889, qui a rétabli la juridiction administrative du Conseil d'Etat, a renforcé encore ce droit des tribunaux judiciaires en instituant un recours direct devant le Conseil d'Etat pour obliger l'autorité administrative à se conformer en ce qui concerne l'espèce jugée aux sentences des tribunaux dans les pareils cas.

G. — FRANCE.

Comme il a été dit plus haut, la justice administrative en France repose sur l'indépendance absolue de l'administration envers la justice. La justice administrative est exercée par le Conseil d'Etat et par les conseils de préfecture qui joignent la délibération à la juridiction. Donc, le système français est fondé sur la confusion de la fonction délibérante avec la fonction juridictionnelle. Les tribunaux judiciaires, au cours d'une instance, n'ont pas le droit d'interpréter le sens ni d'apprécier la légalité des actes administratifs. Ils doivent dans ce cas sursoire de statuer et attendre la décision de l'auto-

rité administrative. Le Tribunal des Conflits, dans la composition duquel l'élément administratif prédomine, est institué pour juger les conflits d'attribution et empêcher les tribunaux judiciaires d'empiéter sur le contentieux administratif.

§ 2. — **Contentieux a priori et a posteriori.**

Le contentieux administratif peut être conçu de deux façons différentes : 1^o comme contentieux *a posteriori*, 2^o comme contentieux *a priori*.

Dans le contentieux *a posteriori* les tribunaux administratifs tranchent un litige administratif après qu'une décision administrative est intervenue et en général ils statuent sur la légalité de cette décision elle-même.

Au contraire, dans le contentieux *a priori* la compétence d'une certaine affaire est attribuée aux tribunaux administratifs tout de suite, sans que l'existence d'un acte administratif soit nécessaire.

L'auteur autrichien Merkl (1) a très justement critiqué cette distinction et l'a trouvée inutile, car seulement dans le contentieux *a posteriori* peut-on parler de la justice administrative. Dans le contentieux *a priori*, en effet, il ne s'agit plus de la justice administrative, mais de l'administration active ou de la justice ordinaire.

Ayant montré les divers systèmes de la justice administrative à l'étranger, nous passons à l'étude de la juridiction administrative en Yougoslavie, pour voir comment elle est organisée, dans lequel des systèmes exposés elle a puisé ses sources et à quel système elle se rattache.

1. V. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1927, pages 384 et 385.

DEUXIÈME PARTIE

HISTOIRE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN YOUGOSLAVIE

Généralités. — Le Royaume de Yougoslavie s'est formé en 1918 par l'union dans un seul Etat des royaumes de Serbie et du Monténégro et d'une partie de l'ancien Empire Austro-Hongrois habitée par les Slaves du Sud (Slovènes, Croates et Serbes) et comprenant les provinces de Croatie, Slavonie, Dalmatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine et Voïvodina et le district de Médyoumourié. Tous ces territoires étaient divisés entre eux par six législations différentes : 1^o La Serbie avait sa propre législation ; 2^o Le Monténégro sa législation nationale ; 3^o la Bosnie-Herzégovine une législation particulière, en partie octroyée par l'Autriche-Hongrie et en partie autonome ; 4^o la Voïvodina et le district de Médyoumourié étaient régies par la législation hongroise ; 5^o la Croatie et la Slavonie avaient leur propre législation autonome, exceptées certaines affaires communes avec la Hongrie qui étaient régies par la législation hongroise ; 6^o la Dalmatie et la Slovénie enfin dépendaient de la législation autrichienne.

Presque toutes ces législations connaissaient et organisaient les juridictions administratives d'une manière différente. La législation serbe ayant seule fourni la base pour l'organisation de la justice administrative en Yougoslavie, avec une influence minime des autres législations, nous étudierons d'abord l'histoire de la juridiction administrative en Serbie. Dans un autre chapitre nous étudierons les divers projets de constitution yougoslave pour nous rendre compte quelles étaient leurs vues sur l'organisation de la justice administrative.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN SERBIE.

Section 1. — ORIGINE DE L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS EN SERBIE (1804-1830).

Au moyen-âge la Serbie était un Etat indépendant et fort, mais au ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècle il succomba sous la poussée ottomane. Alors la Serbie devint un pachalik ture en conservant cette situation jusqu'au commencement du ^{xix}^e siècle.

En 1804, sous la conduite de Karageorges, les Serbes se soulevèrent contre les Turcs. L'organisation provisoire du pays effectuée par Karageorges était rudimentaire. C'était une organisation militaire faite pour la guerre contre les Turcs. En effet la Serbie en ce moment était seulement une province ottomane insurgée. En 1805 fut organisée une espèce de Conseil d'Etat, sous le nom de *Sinod*, qui devait juger et administrer et qui bientôt prit le nom de *Praviteljstoujusci Soøjet Serbski* (conseil directoire serbe) changé plus tard (en 1807) en *Senat* ou *Soøjet Narodni Serbski* (conseil national serbe). Ce conseil était l'organe central de l'Etat et avait dans ses mains tous les pouvoirs : la législation, l'administration et la justice. Pourtant il devait partager ses pouvoirs avec Karageorges qui en 1811 avait été proclamé chef de l'Etat. Le *Senat* était composé des voïvodes, chefs des circonscriptions territoriales et avait deux sections : l'une administrative et l'autre judiciaire. Cette dernière s'intitulait « Le Grand Tribunal National ». Cet état de chose dura jusqu'en 1813, quand la Serbie fut de nouveau soumise au joug ture.

De 1813-1830 commence en Serbie une nouvelle période des luttes pour l'indépendance sous la conduite de Milos Obreno-

novic, qui en 1815 fut proclamé « Prince et Conducteur du Peuple Serbe ». Le prince Milos avait concentré tous les pouvoirs dans ses mains. Il avait organisé un corps nommé le Bureau du Peuple, composé des voïvodes. Ce corps avait les attributions administratives et judiciaires, et dépendait entièrement du prince, car les membres en étaient nommés par le prince, et étaient soumis à son pouvoir de révocation (en quoi il différait du *Senat* sous Karageorgés).

Seulement en 1820 on essaya d'organiser le pouvoir judiciaire comme un pouvoir indépendant. En cette année fut créé à Kragujevac le Tribunal National Serbe, qui en 1823, sous le nom de Tribunal National Général, obtint le pouvoir de juger tous les litiges dans le pachalik de Belgrade. En même temps on sentit la nécessité d'organiser le pouvoir exécutif sur une base déterminée. En fait, en 1824, l'assemblée du peuple, sur la proposition du Prince, décida la création d'un conseil d'Etat, comme à l'époque du premier soulèvement. Ce conseil, qui portait le nom de *Socjet Serbski*, commença à fonctionner en 1825. Il avait deux sections : celle de l'intérieur, dans laquelle entraient aussi la justice, et celle des affaires étrangères. Les membres du conseil étaient les chefs des *nahiés* (circonscriptions territoriales). En 1826, le Prince modifia l'organisation de ce conseil en séparant des affaires administratives l'exercice du pouvoir judiciaire. Le conseil, ainsi réformé, avait deux sections dont une, le Grand Tribunal National, avait les attributions judiciaires et l'autre nommé *Socjet* (Conseil) exerçait l'administration. Le *Socjet* expédiait les affaires sous la direction immédiate du Prince, car toute décision du Conseil n'était valable que seulement après son homologation. Mais déjà en 1827 le Conseil fut supprimé et depuis lors le prince Milos gouverna la Serbie de nouveau en maître absolu.

En 1830, par le hatti-chérif des 8-10 octobre, la Porte Ottomane reconnut l'existence de l'Etat serbe. Par cet acte du pouvoir suzerain furent réglés les rapports du chef des anciens insurgés serbes avec la Porte. Le Sultan donna à la Serbie le droit de l'organisation intérieure et au prince Milos la dignité de prince héréditaire. Ainsi de province ottomane la Serbie devint un Etat vassal.

Section II. — LES POUVOIRS PUBLICS EN SERBIE DE 1830-1869.

Le hatti-chérif des 8-10 octobre 1830 n'avait pas seulement reconnu la dignité de prince héréditaire au prince Milos, mais il avait aussi essayé de limiter ses pouvoirs en créant un conseil composé des chefs nationaux. Les membres de ce conseil devaient être inamovibles et ne pouvaient être destitués de leurs fonctions qu'en raison d'une faute commise contre la Porte Ottomane ou contre les lois du pays. Les dispositions concernant la création de ce conseil avaient été insérées dans le hatti-chérif sur les instances de la diplomatie russe, qui de cette manière voulait limiter le pouvoir absolu du prince de Serbie.

Mais le prince Milos se croyait assez fort et ne voulait pas créer le conseil prévu dans le hatti-chérif des 8-10 octobre, ce qui eut pour conséquence un soulèvement dans le pays et l'intervention de la Russie qui obligea le Prince de donner une constitution à la Serbie.

Ce fut la constitution du 3 février 1835. Cette constitution était très libérale. Elle instituait, au moins en principe, la séparation des pouvoirs. Les pouvoirs législatif et exécutif étaient exercés par le Prince et par le Conseil d'Etat collectivement. Le pouvoir judiciaire était organisé séparément et les juges étaient inamovibles. Une Assemblée Nationale était prévue, ayant des pouvoirs en matières budgétaires et financières et exerçant un certain pouvoir de surveillance sur le Conseil d'Etat. En vertu de cette constitution furent données au pays les premières lois organiques : la loi sur le Conseil d'Etat, la loi sur les Ministres et la loi sur le Cabinet du Prince.

Cependant cette constitution fut d'une durée éphémère. La Russie, l'Autriche et la Turquie la trouvèrent par trop libérale et le Prince se servit de ce prétexte pour la supprimer au cours du mois suivant.

De cette manière le prince Milos devint de nouveau le maître absolu de la Serbie.

Par une loi organique du 29 juin 1835 il organisa à sa guise un Conseil d'Etat, qui avait deux sections : une judiciaire, et une autre qui expédiait toutes les affaires hormis la justice.

Aucune condition spéciale n'étant requise pour devenir conseiller d'Etat, le Prince avait rempli le Conseil de ses partisans. Ainsi ce Conseil, qui devint la plus haute instance dans le pays, dépendait entièrement du Prince.

Mais la Serbie ne pouvait continuer d'être gouvernée de cette façon, car le Tsar avait d'autres vues sur la jeune principauté. Il insista auprès de la Porte, pour que celle-ci obligeât le prince Milos d'exécuter les dispositions du hattî-chérif de 1830 sur l'organisation du Conseil d'Etat. La Turquie invita alors le prince Milos de lui présenter un nouveau projet de constitution. Le Prince lui en présenta un, dans lequel il avait tous les pouvoirs. Mais la Porte modifia ce projet selon le désir de la Russie et donna à la Serbie une constitution. Par le fait que cette constitution fut promulguée par le hattî-chérif des 10-12 décembre 1838, on l'appela la « constitution turque ».

Cette constitution prévoit un Conseil d'Etat de 17 membres. Les conseillers en étaient nommés par le Prince et étaient inamovibles. Ils ne pouvaient être destitués de leurs fonctions qu'autant qu'on pouvait prouver par devant la Porte Ottomane qu'ils étaient coupables d'un délit ou d'une violation des lois et des intérêts du pays. Les pouvoirs législatif et exécutif étaient partagés entre le Conseil et le Prince. Mais tandis que le Conseil avait la prépondérance dans la législation, dans l'exercice du pouvoir exécutif le Prince avait la supériorité. Le Conseil avait, en outre, l'exercice du pouvoir de contrôle sur les ministres. Le pouvoir judiciaire était exercé par les tribunaux.

En vertu de cette constitution furent données à la Serbie plusieurs lois organiques : la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 29 avril 1839, l'ordonnance sur la Chancellerie du Prince du 29 mai 1839, la loi sur les communes du 13 juillet 1839, la loi sur l'organisation du Grand Tribunal et du Tribunal d'Appel du 26 janvier 1840, etc. La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat limita l'exercice du pouvoir exécutif du Prince au profit du Conseil.

Le prince Milos, mécontent avec cette situation, abdiqua en 1839. En 1842 monta sur le trône le prince Alexandre de la dynastie Karadjordjevic. Il avait fort peu de puissance, parce qu'en vertu de la constitution la plus grande partie du pouvoir

était exercée par le Conseil d'Etat. Il essaya de reconquérir le pouvoir, mais il eut peu de chance. En 1857 eut lieu dans le pays une conspiration contre la vie du Prince, et ensuite, sous la pression de la Porte, le Prince dut accepter une ultérieure limitation de ses pouvoirs. La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 3 mai 1858 donna à ce conseil presque la totalité du pouvoir exécutif, tandis qu'il tenait déjà de la constitution de 1838 l'exercice du pouvoir législatif. En outre cette loi modifia aussi le recrutement du Conseil d'Etat. Depuis lors le Prince devait nommer conseillers les candidats que le conseil lui proposait. En outre, les ministres devaient être pris parmi les conseillers d'Etat. Enfin le Prince perdait dans l'exercice du pouvoir législatif le droit au veto absolu et conservait seulement le veto suspensif. Par cela commença l'oligarchie du Conseil d'Etat, mais qui fut de courte durée.

En 1858 la dynastie Obrenovic revint en Serbie. Le prince Milos gouverna deux ans. Pendant son règne rien d'important ne fut changé. Après sa mort, en 1860, lui succéda le prince Michel. Ne pouvant pas obtenir de la Turquie le consentement pour le changement de la constitution de 1838, le prince Michel, sur les conseils de la diplomatie européenne, se contenta de la supprimer tacitement. Il le fit en donnant à la Serbie des lois qui étaient en contradiction flagrante avec la constitution.

Par la loi organique du 17 août 1861 il transforma complètement le Conseil d'Etat, qui de facteur principal de l'Etat fut dégradé à un corps dépendant entièrement du Prince. Les conseillers devinrent des fonctionnaires ordinaires et entrèrent dans le cadre des fonctionnaires d'Etat. Ils étaient nommés par le Prince et soumis à son pouvoir de révocation. Le Conseil cessa d'être un facteur politique. Il perdit l'exercice du pouvoir exécutif et conserva seulement la fonction législative, qu'il partageait avec le Prince. Les ministres étaient responsables devant le Conseil et devant le Prince, qui avait en exclusivité l'exercice du pouvoir exécutif.

Les dernières années du règne du prince Michel commença par se former chez les particuliers le sentiment de leurs droits envers l'administration. Ce sentiment nouveau dans un pays, qui avait été tyrannisé pendant des siècles par les Turcs, naquit sous l'influence du développement de plus en plus

grandissant de la conscience des particuliers de leurs droits privés, qu'ils pouvaient facilement réaliser devant les tribunaux. En effet l'indépendance du pouvoir judiciaire et des tribunaux avait été organisée déjà en 1835. La conscience ainsi acquise des droits des citoyens envers l'administration se manifestait par les recours des particuliers contre les décisions ou la procédure des ministres. Ces recours qui étaient surtout dirigés contre le ministre de l'Intérieur, étaient portés devant le Conseil d'Etat et réclamaient l'annulation des décisions attaquées et le respect des droits des particuliers. Quoiqu'il n'y avait aucune prescription légale, le Conseil d'Etat se déclarait compétent et statuait sur ces recours. C'étaient donc des rudiments du régime administratif.

*Section III. — APPARITION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
SOUS LA CONSTITUTION DE 1869.*

Par la constitution de 1869, dite de la Régence, la Serbie devint une monarchie constitutionnelle. Cette constitution était libérale. Elle réalisait dans une mesure assez grande la séparation des pouvoirs et opérait plusieurs grandes modifications dans l'organisation de l'Etat. Pour la première fois est institué en Serbie un corps spécial pour exercer le pouvoir législatif, l'Assemblée Nationale, composée de représentants du pays. Ensuite, le Conseil d'Etat, qui jusqu'alors exerçait les fonctions législatives, devient exclusivement un corps administratif et les conseillers d'Etat des fonctionnaires ordinaires, nommés par le pouvoir exécutif et pouvant être mis par lui à la retraite. Enfin on créa le contentieux administratif.

Par cette constitution l'administration est placée sous le contrôle législatif et judiciaire. Le contrôle judiciaire sur l'administration est exercé par le Conseil d'Etat, qui apparaît ainsi pour la première fois en qualité de tribunal administratif. Mais le contrôle exercé par le Conseil d'Etat ne pouvait être efficace. En effet, d'après la constitution de 1869 et la loi du 5 octobre 1870 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, le recours devant le Conseil d'Etat pouvait être exercé seulement contre les décisions ministérielles et non contre les actes

des autres autorités administratives. Ensuite le contentieux administratif était trop strictement déterminé. La définition s'en trouve dans l'art. 35 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat : « Le contentieux administratif a lieu entre un particulier d'une part et l'autorité administrative de l'autre et existe dans le cas où par un règlement ou une décision de l'autorité administrative le droit d'un particulier est violé contre les dispositions de la loi. Donc il n'y a pas de contentieux administratif quand la loi a laissé au ministre ou à l'autorité administrative la faculté de procéder d'après son appréciation ». Cette définition limitait encore plus l'exercice du recours. D'après elle on ne pouvait attaquer que les actes de l'administration que celle-ci était obligée de rendre suivant les prescriptions d'une loi. Donc les actes discrétionnaires échappaient au recours. Si l'on se rappelle maintenant que le droit positif de l'époque était peu développé et qu'il y avait peu de prescriptions explicites qui réglementaient les actes de l'administration, alors on se rend aisément compte, que le champ de la discrétion était très large. Cet état de choses rendait impossible de fait le contrôle judiciaire de la majorité des actes administratifs.

Finalement, en ce qui touche les actes administratifs contre lesquels le recours était possible, les dispositions de la loi sur la procédure étaient telles que la réalisation des droits des particuliers était presque impossible. En premier lieu les particuliers ne représentaient pas la partie litigieuse dans le procès et leur droit consistait seulement dans la présentation de la requête. Ensuite l'autorité administrative était favorisée dans le procès et enfin les décisions du Conseil n'étaient jamais définitives et leur exécution dépendait toujours de l'administration.

La procédure était la suivante. La requête et son dossier étaient étudiés dans un comité du Conseil. Si le comité trouvait qu'il y avait des fondements pour conclure que l'agissement du ministre n'était pas régulier, il demandait à celui-là les explications nécessaires. Dans le cas où le ministre demeurait à son point de vue exprimé dans l'acte attaqué, le comité formulait son opinion et la présentait au Conseil. Le Conseil d'Etat pouvait trouver que l'acte du ministre était légal ou qu'il avait

violé le droit du requérant. Dans le premier cas il rejetait par un jugement (1) la requête et ce jugement était définitif.

Dans le deuxième cas il convoquait le ministre de comparaître au Conseil d'Etat et lui demandait ses explications sur l'affaire. Si, après la réponse du ministre, le Conseil d'Etat restait d'avis que l'acte administratif était illégal, il lui envoyait ses observations.

Si le ministre acceptait les observations du Conseil, il devait modifier l'acte attaqué par un nouvel acte rendu dans le sens des observations du Conseil. Mais il n'y avait pas de sanction possible contre un ministre qui ne voulait pas procéder d'après les observations et rendre un nouvel acte.

Si, au contraire, le ministre ne se ralliait encore aux observations du Conseil, il donnait au Conseil sa réponse. Si le Conseil d'Etat ne modifiait pas son point de vue dans le sens de la réponse du ministre, l'affaire était alors portée devant le Conseil des Ministres, devant lequel le ministre devait soutenir son opinion. Dans le cas où le Conseil des Ministres se ralliait à l'opinion du ministre en question il fallait demander l'interprétation de la loi. D'après la constitution, l'interprétation obligatoire de la loi appartenait seulement à l'Assemblée Nationale. Donc, la solution d'une affaire administrative litigieuse dépendait en dernier lieu du pouvoir législatif et pouvait traîner à l'infini.

La constitution de 1869 a introduit en Serbie le contentieux administratif et par là le régime administratif. Mais le système était très primitif et répondait peu aux principes de l'Etat légal. En effet, nous pouvons critiquer la justice administrative d'alors au point de vue théorique et au point de vue de son application pratique.

Au point de vue théorique, nous voyons que le principe de la

1. Nous employons le mot *jugement* pour indiquer la décision du Conseil d'Etat en Serbie et en Yougoslavie. C'est parce que la terminologie juridique yougoslave ne connaît pas le mot *arrêt*. Donc en Yougoslavie les décisions de tous les tribunaux, sans exception, s'appellent *jugements*.

Au contraire de ce qui se passe en France, la terminologie yougoslave distingue devant toutes les juridictions les jugements d'avant faire droit des jugements intervenus à la fin d'un procès. Les derniers seulement portent le nom de *jugement*, tandis que les premiers s'intitulent *resenje zaključak, odluka* qu'on peut traduire en français par le terme *décision*.

séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire n'était pas observé, car les tribunaux d'ordre judiciaire n'avaient pas l'exercice de la justice administrative. En outre, le principe de la séparation des fonctions n'était non plus observé, car le Conseil d'Etat, qui exerçait la fonction juridictionnelle était investi aussi des fonctions active et délibérante. Le Conseil d'Etat était en premier lieu un organe de l'administration active, en affaires budgétaires et financières. Il était, ensuite, un organe consultatif dans les diverses branches de l'administration et surtout dans les projets de lois. Seulement en troisième lieu il était un tribunal administratif. Et en cette troisième qualité il ne remplissait aucune condition nécessaire pour le fonctionnement régulier. Les conseillers d'Etat, en effet, étaient de simples fonctionnaires dépendant entièrement de l'administration. Ils n'étaient donc ni indépendants dans leurs opinions, ni inamovibles. Aucune condition spéciale se rapportant aux études n'était requise des conseillers d'Etat, et ceux-là donc n'avaient pas la préparation nécessaire pour juger. Enfin, comme il a été expliqué plus haut, la décision du Conseil d'Etat n'était jamais obligatoire ni définitive pour le ministre.

En ce qui touche l'application pratique, le Conseil d'Etat se montra trop incliné du côté de l'administration et peu capable de juger faute de connaissances spéciales de ses membres. Surtout les premières années de son existence, on voyait une tendance constante du Conseil de rejeter *a limine* les recours pour inexistence du contentieux administratif et ainsi de juger tous les conflits en faveur de l'administration. Le Conseil, en effet, était incapable de trouver un critérium pour l'existence du contentieux administratif et de se former une jurisprudence. Plus tard, devenu plus hardi, il commença par admettre l'existence du contentieux administratif et même des fois le bien fondé du recours.

Donc le Conseil d'Etat de 1870, quoique d'après la constitution de 1869 aurait dû être un tribunal administratif véritable, c'était en réalité seulement un organe consultatif du gouvernement sur le contentieux administratif. Avec une telle organisation il donnait fort peu de garantie aux droits individuels.

Section IV. — LA CONSTITUTION DE 1888
ET LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.

Tandis que la constitution de 1869 avait institué en Serbie la monarchie constitutionnelle, celle du 22 décembre 1888, issue d'un parlement dominé par le parti radical, institua un gouvernement parlementaire. C'était donc une constitution démocratique, qui comme telle élargit les droits des particuliers envers l'Etat.

Les diverses fonctions du Conseil d'Etat étaient sous cette constitution les mêmes que sous la constitution antérieure. Le Conseil d'Etat restait toujours l'organe de l'administration active, l'organe consultatif et le tribunal administratif. Il était, en plus, devenu le tribunal disciplinaire ayant droit de prononcer des peines contre les fonctionnaires pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Tout de même, il y avait des modifications importantes dans l'organisation du Conseil d'Etat. Les conseillers d'Etat avaient acquis l'inamovibilité. Ils étaient nommés à vie, et ne pouvaient être mis à la retraite, sans leur consentement, avant d'avoir révolu 65 ans ou d'avoir 40 ans de service d'Etat.

Ensuite, d'après l'article 144, alinéa 6 de la constitution, le Conseil d'Etat examinait et jugeait les recours contre les décisions ministérielles dans les affaires administratives contentieuses, mais — par contre de ce qui se passait sous la constitution de 1869 — les jugements du Conseil d'Etat devenaient définitifs et obligatoires pour les ministres.

La procédure aussi était modifiée. Elle était prescrite par la loi du 2 février 1891 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat. D'après l'article 66 de ce règlement, le contentieux administratif avait lieu quand un règlement ou une^e décision ministériels avaient violé les droits d'une personne physique ou morale, contre les prescriptions de la loi. Le droit d'ester en justice avait donc été étendu aussi aux personnes morales. La personne lésée devait avant tout exercer le recours hiérarchique devant le ministre. Après avoir usé de ce recours, elle avait le droit de présenter la requête au Conseil d'Etat, à

laquelle elle devait joindre la décision ministérielle. Si le Conseil d'Etat trouvait qu'une violation des droits n'avait pas eu lieu, il rejetait la requête par une *décision*. Si, au contraire, le Conseil d'Etat trouvait que la décision attaquée n'était pas conforme à la loi et que le droit de la personne physique ou morale avait été violé, il convoquait le ministre pour demander ses explications. Si le ministre ne comparaissait pas on passait outre et le différend était définitivement tranché sans lui. Si le ministre, après la convocation, comparaissait et exposait ses motifs, le Conseil l'entendait et jugeait l'affaire. Lorsque le ministre était empêché de comparaître, il envoyait l'exposé de ses motifs par écrit.

Dans tous les cas où la violation de la loi avait lieu, le Conseil d'Etat annulait par son jugement la décision ministérielle attaquée. Ces jugements étaient définitifs et obligatoires pour les ministres. Ceux-là, en effet, étaient obligés de rendre une nouvelle décision conformément au jugement du Conseil d'Etat.

La constitution de 1888 avait donc sensiblement amélioré la justice administrative. L'institution de l'indépendance des conseillers d'Etat et de la force obligatoire des jugements avaient eu comme conséquence que le Conseil d'Etat en jugeant au contentieux s'occupait plus des considérations de la justice, que des intérêts de l'autorité administrative. Mais son organisation se prêtait toujours à des critiques. Cette constitution de 1888, comme aussi celle de 1869, prévoyait seulement l'annulation de l'acte attaqué et jamais n'en prévoyait la réformation. Donc l'acte administratif attaqué était annulé, mais le plus souvent l'annulation de l'acte administratif illégal n'était pas suffisante pour la satisfaction des droits violés des individus. Le particulier en effet, dans la plupart des cas, avait besoin qu'un nouvel acte soit rendu. Or il n'avait à son usage aucune procédure pour obliger l'autorité administrative de procéder à ce nouvel acte.

La constitution de 1888 en outre, établissait l'existence du contentieux administratif seulement dans le cas de la violation des droits individuels contre les prescriptions des lois. Donc seulement la violation de la loi, au sens matériel du mot, pouvait provoquer un différend administratif, et jamais n'en

pouvait provoquer la violation de la loi dans un sens formel. Donc, si l'administrateur, dans un acte déterminé, n'avait tenu aucun compte des formalités de procédure prescrites par la loi pour cet acte ou avait agi même s'il était incompétent, les administrés ne pouvaient pas se pourvoir en justice.

Section V. — LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
SOUS LES CONSTITUTIONS DE 1901 ET DE 1903.

La constitution du 6 avril 1901, octroyée par le roi Alexandre Obrenovic, avait élargi la compétence du Conseil d'Etat en sa qualité de tribunal administratif. D'après son article 85, le Conseil d'Etat instruisait et jugeait les requêtes contre les décrets de nomination, contre les décisions ministérielles dans le cas de violation de la loi matérielle et enfin les requêtes contre les décisions ministérielles dans les cas de violation de la loi formelle.

En vertu de cette constitution furent données deux lois organiques sur le Conseil d'Etat : la loi du 21 décembre 1901 sur l'organisation et la loi du 30 janvier 1902 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat.

En 1903 monta sur le trône de Serbie le roi Pierre I^{er}, de la dynastie Karadjordjevic. La constitution de 1901 fut remplacée par celle du 5 juin 1903, qui réintégra avec certaines modifications la constitution de 1888, mais laissa subsister les lois existantes sur le Conseil d'Etat. Donc ce sont les lois organiques des 21 décembre 1901 et 30 janvier 1902 qui ont régi le Conseil d'Etat en Serbie jusqu'en 1922, quand est entré en vigueur la loi yougoslave sur l'organisation du Conseil d'Etat et des Tribunaux administratifs. Les mêmes lois serbes sur le Conseil d'Etat ont régi provisoirement toute la Yougoslavie de l'entrée en vigueur de la constitution de 1921 jusqu'en 1922.

Le Conseil d'Etat de 1903 se composait de 16 conseillers. Les conseillers étaient choisis par l'élection. La Chambre des Députés composait une liste des candidats et le Roi l'autre. La Chambre des Députés devait choisir la moitié des candidats sur la liste du Roi, et le Roi choisissait l'autre moitié sur la liste de la Chambre. Les conseillers d'Etat étaient nommés par

un décret royal contresigné par le président du Conseil des Ministres.

Les conditions requises pour les conseillers d'Etat étaient les suivantes : 1^o La nationalité serbe ; 2^o 35 ans de vie révolus ; 3^o La licence d'une faculté ou d'une école professionnelle ayant rang de faculté ; 4^o Avoir passé préalablement 10 ans dans les services de l'Etat.

Les conseillers d'Etat étaient inamovibles. Ils ne pouvaient sans leur consentement être affectés à d'autres services d'Etat, ni être mis à la retraite, sauf sous certaines conditions prévues et énumérées limitativement par la loi.

D'après l'article 1^{er} de la loi du 21 décembre 1901 le Conseil d'Etat était le plus haut organe administratif dans le Royaume de Serbie. Il était avant tout un organe consultatif. Ensuite il était organe de l'administration active. Seulement en troisième lieu, le Conseil d'Etat faisait fonction de tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat remplissait la fonction d'organe consultatif de deux façons. Il était l'organe consultatif du gouvernement seul et l'organe consultatif en même temps du gouvernement et de l'Assemblée Nationale.

La caractéristique des avis du Conseil d'Etat était qu'ils n'étaient jamais obligatoires pour les autorités qui les avaient demandés.

Quand le Conseil d'Etat était organe consultatif du gouvernement seul, il était en principe, laissé exclusivement à la volonté du gouvernement de demander ou non l'avis du Conseil. Donc la demande d'avis était elle-même facultative. Le gouvernement pouvait aussi demander au Conseil d'Etat l'élaboration de projets de lois et de règlements.

D'un autre côté il y avait des exceptions au sus-dit principe que la consultation du Conseil d'Etat n'était que facultative. Dans certains cas, limitativement énumérés par la loi, et qui touchaient surtout aux centimes additionnels et aux dépenses supplémentaires, le gouvernement devait demander l'avis du Conseil d'Etat et devait mentionner l'accomplissement de cette formalité dans l'acte administratif lui-même.

En sa qualité d'organe consultatif du gouvernement et de l'Assemblée Nationale en même temps, le Conseil d'Etat donnait

ses avis sur les projets et les propositions de lois. Dans ce cas la demande d'avis était aussi obligatoire, mais l'agrément de l'avis émis était facultatif pour la Chambre des Députés.

Les fonctions du Conseil d'Etat, en sa qualité de corps supérieur administratif, pouvaient être divisées en deux parties. Dans la première entraient les affaires d'administration active et dans la seconde la collaboration aux élections dans les corps administratifs et judiciaires.

Les fonctions d'administration active du Conseil d'Etat consistaient dans ses autorisations. En effet, dans quelques cas prévus par la loi, les actes administratifs pour être parfaits avaient besoin d'obtenir l'autorisation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat donnait son autorisation dans les cas suivants, prévus par la constitution :

1^o Pour les dépenses à engager sur le crédit global réservé sur le budget pour les cas extraordinaires, comme aussi pour l'emploi partiel du crédit destiné aux bâtiments ;

2^o Pour la naturalisation des étrangers, dans des cas exceptionnels ;

3^o Pour les compromis dans les procès entre l'Etat et les particuliers ;

4^o Pour l'expropriation des biens fonciers pour cause d'utilité publique.

En outre le Conseil d'Etat devait donner son autorisation dans plusieurs autres cas prévus par des lois spéciales.

Les droits d'élection le Conseil d'Etat exerçait de deux manières :

1^o Il était corps électif. En cette qualité il composait la liste des candidats pour les présidents et membres du Tribunal de Cassation et du Tribunal d'Appel ;

2^o Il vérifiait les pouvoirs des députés aux assemblées départementales et la régularité des élections communales.

Enfin le Conseil d'Etat était le tribunal administratif. Les caractéristiques de la justice administrative en Serbie, dans sa dernière étape, étaient les suivantes :

1^o Dans tout différend administratif une partie était toujours l'autorité administrative. L'autre partie pouvait être un particulier ou une personne juridique, ou de nouveau l'autorité administrative.

2° Le Conseil d'Etat était le seul tribunal administratif et il tranchait les différends en premier et dernier degré en même temps.

3° Les décisions du Conseil d'Etat, en qualité de tribunal administratif, n'étaient jamais de principe. Leur caractère était particulier et individuel. Donc les jugements du Conseil d'Etat n'avaient de valeur qu'*inter partes*.

4° Le Conseil d'Etat ne pouvait jamais se saisir lui-même d'une affaire. Il pouvait juger seulement en vertu d'une demande.

5° Comme tribunal administratif, le Conseil d'Etat fonctionnait de façon qu'il renforçait ou annulait la décision administrative attaquée. Mais tandis que l'annulation était prononcée directement, le renforcement était effectué seulement indirectement par le rejet de la requête. Donc le Conseil d'Etat ne pouvait remplacer par un acte nouveau la décision attaquée.

6° Les décisions du Conseil d'Etat étaient obligatoires pour les particuliers et pour l'autorité administrative. Les particuliers devaient se soumettre aux jugements et l'autorité administrative devait les exécuter. Donc, si le Conseil d'Etat avait annulé une décision administrative, l'autorité administrative devait la remplacer par un nouvel acte conforme aux observations qui lui avaient été faites par le Conseil d'Etat. Si pourtant l'administration ne rendait pas un nouvel acte, le particulier n'avait pas le moyen de l'y contraindre.

7° La procédure devant le Conseil d'Etat était écrite et secrète. Une audience publique et des débats contradictoires n'avaient pas lieu. Le ministre seul, et non le particulier intéressé, avait le droit d'être entendu au Conseil.

8° Le Conseil d'Etat, en qualité de tribunal administratif, ne jugeait seulement la légalité des actes de l'administration. Il prononçait en plus des peines. Il était le tribunal disciplinaire pour les fonctionnaires civils et jugeait aussi certaines infractions à des lois spéciales, comme la loi sur les douanes, les impôts indirects et les différents monopoles.

9° Le Conseil d'Etat jugeait en outre les conflits d'attributions entre les autorités administratives.

Le contentieux, donc, qui entrait dans la compétence du Conseil d'Etat, pouvait être divisé en six groupes : 1° Le con-

tentieux fondé sur les recours contre les décrets de nomination ; 2° Le contentieux administratif *stricto sensu* ; 3° Le contentieux sur l'incompétence du ministre ; 4° Les infractions disciplinaires et pénales ; 5° Le règlement des conflits d'attribution ; 6° Les litiges d'après les lois spéciales. — Les trois premiers groupes seuls retiendront notre attention.

A. — Contentieux fondé sur les recours contre les décrets de nomination. — Les recours contre les décrets de nomination pouvaient être présentés devant le Conseil d'Etat : 1° par la Cour des Comptes ; 2° par les particuliers.

Quand la requête avait été présentée par la Cour des Comptes, celle-ci représentait une partie dans le procès et le ministre l'autre, et toujours était en question quelque intérêt matériel de l'Etat, lésé au profit des particuliers. L'Etat était donc représenté par la Cour des Comptes en sa qualité de personne civile, et par le ministre en sa qualité de puissance publique.

Pour faire agir la Cour des Comptes il fallait qu'un intérêt de l'Etat soit en question, que cet intérêt fût d'ordre matériel qui pût être représenté par une somme d'argent, que cet intérêt fût lésé, et, enfin, que la lésion fût faite au profit des particuliers.

Les particuliers pouvaient exercer le recours devant le Conseil d'Etat seulement dans le cas où leurs droits privés fussent violés. Donc il fallait une violation des droits, et les particuliers n'étaient pas qualifiés, comme la Cour des Comptes d'exercer le recours pour la simple lésion des intérêts.

B. — Contentieux administratif « stricto sensu ». — D'après la loi du 21 janvier 1902 sur l'organisation du Conseil d'Etat, des recours pouvaient lui être présentés dans les cas du contentieux administratif. Le contentieux administratif avait lieu seulement entre une personne privée ou morale d'une part et l'autorité administrative d'autre part ; il existait dans le cas où par un règlement ou une décision de l'autorité administrative le droit de la personne privée ou morale était violé contrairement aux prescriptions de la loi. Il s'en suit que le contentieux administratif n'avait pas lieu dans le cas

où la loi avait laissé au ministre la faculté d'agir d'après sa libre appréciation.

Les éléments du contentieux administratif sont, donc, trois : deux parties en litige, un acte administratif et une violation de droit.

1^o *Parties en litige.* Dans le litige administratif *stricto sensu* une partie litigieuse devait être toujours une personne physique ou morale et l'autre l'autorité administrative. De là il suivait que le contentieux administratif n'avait pas lieu entre les autorités administratives. L'autorité administrative était toujours le ministre et la procédure était dirigée directement contre lui,

2^o *Acte de l'autorité administrative.* — L'acte administratif devait être toujours une décision ministérielle. Cet acte devait être un acte individuel et personnel à la partie en cause. Par conséquent le contentieux administratif ne pouvait pas avoir lieu contre les règlements, les arrêtés, les circulaires ministérielles, etc.

3^o *Violation du droit.* Ce troisième élément constituait la condition essentielle du contentieux administratif. Le Conseil d'Etat devait en jugeant déterminer si le droit du requérant existait, s'il était violé et enfin en quoi consistait cette violation de droit.

C. — **Contentieux sur l'incompétence du ministre.**
— Sous ce titre nous comprenons les recours contre les décisions ministérielles se rapportant aux affaires pour lesquelles les ministres n'étaient pas compétents d'après la loi ou aux affaires qui sortaient des limites des pouvoirs confiés aux ministres par la loi.

La première caractéristique par laquelle ces différends se distinguent du contentieux administratif *stricto sensu* est que pour leur exercice la simple lésion d'un intérêt est suffisante. La violation d'un droit n'est pas exigée. L'intérêt invoqué pouvait être de nature matérielle ou morale.

La deuxième différence consistait en ce que dans le contentieux administratif *stricto sensu* on prenait en considération exclusivement le droit de la personne intéressée. Ici, au contraire, il ne s'agit pas tant de constater la lésion d'un intérêt,

que d'établir l'irrégularité commise par l'autorité administrative.

Ces différends pouvaient être de deux espèces : 1^o le ministre était incompétent ; 2^o le ministre était compétent, mais il était sorti des limites de sa compétence.

L'incompétence du ministre peut dériver de deux sources.

Premièrement, l'incompétence du ministre peut se rapporter au principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi on pourra attaquer comme incompétent l'acte d'un ministre accomplissant une fonction législative ou judiciaire.

Deuxièmement, l'incompétence du ministre peut résulter de la séparation des affaires administratives dans les différents ressorts ministériels. Si un ministre accomplit une fonction qui entre dans le ressort d'affaires d'un autre ministre il y aura encore incompétence.

Une autre espèce de différend surgit quand le ministre sort simplement des limites de sa compétence. Ces cas supposent que la compétence du ministre existe, mais qu'elle est irrégulièrement employée. Cette irrégularité pouvait consister dans l'inobservation des formes prescrites pour l'accomplissement de certains actes. Elle pouvait dériver du fait que le ministre avait élargi sa compétence hors des limites que lui conférait la loi. Enfin il pouvait s'agir du détournement de pouvoirs, quand le ministre s'était servi de ses attributions dans un but différent de celui prévu par la loi.

Le Conseil d'Etat avait une même organisation pour toutes ses différentes affaires administratives, consultatives et judiciaires. Il était partagé dans des comités et dans des sections. Au-dessus de toutes ses formations il y avait l'assemblée générale, composée de tous les conseillers.

Les principes généraux de la procédure dans le contentieux administratif étaient les suivants :

1^o La requête devait être présentée directement au Conseil d'Etat.

2^o A la requête il fallait joindre l'acte administratif attaqué.

3^o Le délai pour la présentation de la requête était de 30 jours.

4^o Le Conseil d'Etat devait, avant d'instruire l'affaire, examiner deux questions préliminaires. Il devait examiner la requête

du point de vue formel extérieur, à savoir si le requérant en introduisant la requête avait observé les formalités prescrites par la loi et énumérées ci-dessus sous les numéros 1-3. Ensuite le Conseil d'Etat devait établir sa compétence. S'il trouvait qu'une de ces conditions n'étaient pas remplies, il devait *à limine* rejeter la requête par une *décision*.

5° Après avoir examiné les questions préliminaires, le Conseil étudiait la requête, les preuves fournies à son appui et les annexes. Ensuite il entendait le ministre intéressé ou lisait ses explications par écrit.

6° Enfin le Conseil d'Etat jugeait l'affaire. Il pouvait par son jugement ou rejeter la requête ou annuler la décision attaquée. Dans le premier cas le différend était terminé définitivement, tandis que dans le deuxième le ministre devait dans le délai de trois mois prendre une nouvelle décision.

Dans le cas de recours contre les décrets de nomination il y avait d'autres règles à appliquer. La procédure était la même jusqu'au moment où le Conseil se rendait compte que le recours contre le décret de nomination était justifié. Alors il devait convoquer le ministre ou les ministres qui avaient contresignés le décret illégal devant le Conseil dans les quinze jours. Les ministres pouvaient comparaître personnellement ou envoyer leurs observations par écrit. Si les ministres ne donnaient signe de vie, le Conseil devait les convoquer encore une fois dans le délai de 15 jours. Passé ce nouveau délai le Conseil d'Etat tranchait le différend. Par son jugement il pouvait ou rejeter la requête ou déclarer sans valeur le décret de nomination.

Cependant ce jugement n'était considéré ni comme définitif ni comme exécutoire. Si le ministre n'était pas d'accord avec la décision du Conseil d'Etat, il devait dans les quinze jours soumettre l'affaire au Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres pouvait se conformer au jugement, qui dans ce cas devenait exécutoire, ou il pouvait confirmer le décret de nomination. Dans ce deuxième cas il devait présenter ses motifs au Conseil d'Etat par écrit ou oralement. Ensuite le Conseil d'Etat devait procéder à un nouvel examen de l'affaire. Seulement dans ce cas ce n'était pas le Conseil d'Etat qui statuait sur l'affaire, mais c'était un nouveau corps composé de tous

les conseillers d'Etat et de tous ceux des ministres qui n'avaient pas contresignés le décret en question et qui avant de devenir ministres étaient conseillers d'Etat. Pour la validité de la décision était requise la majorité de deux tiers des membres présents. Le jugement rendu dans ces conditions était définitif et exécutoire.

Section VI. — APERÇU CRITIQUE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN SERBIE.

Dans la section V nous avons montré comment était organisée la justice administrative en Serbie dans son dernier stade d'évolution. Là nous avons vu que la justice administrative n'était pas exercée par les tribunaux judiciaires, mais par le Conseil d'Etat, qui faisait partie du pouvoir exécutif. Le système serbe ne respectait donc pas le véritable principe de la séparation des pouvoirs. Il reposait plutôt sur le principe de l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice. Par là il se rapprochait du système français. Mais il s'en rapprochait encore davantage par l'organisation du tribunal administratif qui reposait sur la confusion des fonctions. Le Conseil d'Etat serbe était avant tout un organe, et le plus haut, de l'administration active avec d'importantes fonctions d'ordre administratif. Il avait en outre d'importantes fonctions consultatives, surtout en ce qui touchait les projets de lois et de règlements. Enfin, et seulement en troisième lieu, il fonctionnait comme tribunal administratif. Et même dans cette qualité il était considéré comme un organe de l'administration. Donc, on remarquait dans le Conseil d'Etat serbe, tout comme dans le Conseil d'Etat en France, une confusion de la fonction délibérante avec la fonction juridictionnelle. Mais en plus de ce qui se passe en France, dans le Conseil d'Etat serbe aussi la fonction active était confondue avec la fonction juridictionnelle. Il y avait donc, dans l'organisation du Conseil d'Etat serbe une méconnaissance absolue du principe de la séparation des fonctions, ce qui devait engendrer fatalement la partialité des juges administratifs au profit de l'Etat.

Cependant l'organisation de la justice administrative en

Serbie avait encore d'autres défauts. En premier lieu, le Conseil d'Etat était le seul tribunal administratif dans le pays et les tribunaux administratifs de première instance n'existaient pas. Le Conseil d'Etat jugeait donc les procès en premier et dernier ressort. Il s'ensuit qu'avec cette organisation les administrés n'avaient à leur disposition ni le droit d'interjeter l'appel ni de se pourvoir en cassation.

Deuxièmement, il n'était pas nécessaire d'avoir fait ses études de droit pour devenir conseiller d'Etat. La licence d'une faculté ou d'une école supérieure suffisait. En conséquence le nombre des juristes parmi les conseillers étant limité, le Conseil d'Etat n'avait pas la capacité nécessaire pour juger.

Ensuite, le pouvoir du Conseil d'Etat était très limité parce que dans aucun cas il ne pouvait remplacer par son jugement un acte administratif. Tout au plus il pouvait l'annuler et indiquer à l'autorité administrative comme elle devait procéder. Donc, le pouvoir du Conseil d'Etat vis-à-vis des actes administratifs se rapprochait assez du pouvoir de la Cour de Cassation vis-à-vis des sentences des tribunaux inférieurs.

Enfin, comme nous l'avons dit plus haut, la procédure au Conseil d'Etat était écrite et secrète. Les débats oraux n'existaient pas. Seul le ministre avait le droit d'être entendu.

Nous pouvons adresser encore un grief à la justice administrative en Serbie. Mais l'inconvénient que nous allons signaler dérive plutôt de la mauvaise organisation de la justice civile en Serbie que de celle du Conseil d'Etat. En Serbie, en effet, beaucoup d'affaires, qui dans les autres législations entrent dans la compétence des tribunaux civils, sont confiés à l'administration active. Ainsi l'administration est compétente pour toutes les voies d'exécution des jugements et pour certaines affaires qui entrent dans le domaine du code civil, comme par exemple pour nommer les arbitres pour le partage des biens d'une famille. Pour toutes ces affaires étaient compétents en premier degré le sous-préfet et en deuxième degré le préfet. Contre la décision du préfet pouvait être exercé le recours hiérarchique au ministre et contre la décision ministérielle on pouvait saisir le Conseil d'Etat, en sa qualité de tribunal administratif. De cette manière le Conseil d'Etat en Serbie jugeait souverainement beaucoup d'affaires qui dans les autres pays

sont de la compétence des tribunaux civils. C'était mal au point de vue pratique, parce que l'organisation de la juridiction administrative avait des défauts et surtout parce qu'elle ne connaissait qu'un seul degré de juridictions et ainsi les justiciables perdaient le privilège de deux degrés. C'était mal encore parce qu'ainsi le Conseil d'Etat était obligé de s'occuper indirectement des affaires civiles, qui ne le concernaient pas. Au point de vue théorique ce fait enlevait au pouvoir judiciaire une importante partie d'affaires qu'il aurait dû connaître et consacrait la confusion des pouvoirs au profit du pouvoir exécutif.

De la manière de l'organisation de sa juridiction administrative en 1901, 1902 et 1903, la Serbie n'aurait pu être appelée un Etat légal dans le plein sens de ce mot. En effet, elle n'avait pas un régime administratif complet, qui consiste dans la soumission absolue de l'administration au droit. En Serbie, même après l'institution du régime parlementaire, l'autorité administrative avait trop de pouvoirs envers les particuliers. Cet état de choses peut s'expliquer facilement. Depuis que la Serbie était devenue un Etat parlementaire, tous les gouvernements se trouvaient suffisamment limités dans leur activité par le contrôle du Parlement. En conséquence, ils refusèrent d'introduire un stricte contrôle judiciaire qui aurait encore plus limité leurs pouvoirs. Alors ils commencèrent par professer la doctrine que le contrôle parlementaire seul suffisait pour maintenir l'administration dans les limites des lois. Mais, au contraire, c'est juste avec l'apparition du gouvernement parlementaire que l'institution du contrôle de l'administration par la justice devenait plus nécessaire que jamais. Comme l'a dit très justement M. Mihajlo Jovanovic, dans son article sur les tribunaux administratifs : « L'administration de l'Etat moderne se développe toujours plus. Dans un Etat constitutionnel pourvu du gouvernement parlementaire, l'influence des intérêts des classes et l'influence des passions des partis politiques ont rendu possible la transformation de l'administration dans une institution dépendante des partis politiques au détriment des intérêts particuliers ». Donc, en Serbie, avant la guerre mondiale, tout en créant et organisant un tribunal administratif, on s'est bien gardé de ne pas trop limiter les pouvoirs de l'admi-

nistration. On a institué la juridiction administrative en vue de la défense des droits des particuliers, mais son organisation était faite de façon d'être plus en faveur de l'administration que des justiciables, au profit desquels elle était instituée,

C'est devant ce système serbe que s'est trouvé l'Assemblée Constituante, lorsqu'elle s'est réunie en 1920 pour donner la première constitution au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, comme s'appelait alors la Yougoslavie.

CHAPITRE II

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS LES DIVERS PROJETS DE CONSTITUTION YOUGOSLAVE

Section I. — DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES DIFFÉRENTS PROJETS.

Après la réunion des Serbes, Croates et Slovènes (Slaves du Sud) dans un seul Etat, aujourd'hui appelé Royaume de Yougoslavie, et la fixation de ses frontières par le traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, le nouvel Etat devait se donner une constitution. Avant la convocation de l'Assemblée Constituante apparurent deux projets de constitution, l'un œuvre de M. Josip Smodlaka, docteur en droit, député et ancien chef du parti croate démocrate en Dalmatie et l'autre publié en juillet 1920 par M. Stojan M. Protic, un des chefs du parti radical en Serbie et alors ministre pour la préparation de l'Assemblée Constituante. Ce dernier projet était accompagné d'un autre projet constitutionnel élaboré par une commission technique nommée par M. Protic et composée de cinq professeurs de droit. Disons à titre de curiosité que ces hommes politiques yougoslaves, les seuls qui élaborèrent des projets de constitution, ne furent pas élus dans l'Assemblée Constituante, à laquelle ils avaient présenté leur candidature hors des partis.

Lors de la réunion de l'Assemblée Constituante presque tous les partis politiques présentèrent leurs projets de constitution. Ainsi nous eûmes les projets du *Jugoslavenski Klub* (Club yougoslave, formé par les députés slovènes), du *Narodni Klub* (Club national, qui réunissait la majorité des députés croates), du *Jugoslavenski Muslimanski Klub* (Club musulman yougoslave), du *Social-Demokratski Klub* (Club social-démocrate), etc.

Enfin deux projets de constitution furent présentés par le

gouvernement, un premier par le gouvernement Vesnic, et un deuxième par le gouvernement Pasic. Ce deuxième projet, modifié dans certains points peu importants par la commission parlementaire et par l'Assemblée Constituante elle-même, devint la constitution du 27 juin 1921 (Constitution du *Vidovdan*), qui fut en vigueur jusqu'au 6 janvier 1929, quand elle fut abolie par le Roi actuel.

Tous les projets mentionnés ont ce trait commun que leur attention est surtout concentrée sur le principe de l'organisation intérieure de l'Etat, certains d'entre eux prévoyant la centralisation, d'autres une décentralisation plus ou moins étendue; d'autres enfin l'organisation fédérale de l'Etat. Ils se sont, en général, fort peu intéressés de l'organisation de la justice administrative. Cette question a été traitée plus en détail dans les projets des MM. Protic et Smolaka et du *Narodni Klub*. Ce dernier projet est très intéressant en cette matière du point de vue doctrinal.

Une autre caractéristique commune à ces différents projets est qu'ils se prêtent à beaucoup des critiques adressées à la justice administrative serbe de l'avant-guerre. D'abord on doit critiquer du point de vue doctrinal le fait que dans tous ces projets l'exercice de la justice administrative n'est pas confié aux tribunaux d'ordre judiciaire, mais à un Conseil d'Etat qui fait parti du pouvoir exécutif, ce qui constitue une violation du véritable principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire au détriment de ce dernier.

Ensuite, selon tous les projets, à l'exception de celui du *Narodni Klub*, le Conseil d'Etat n'exerce pas seulement la justice administrative, mais il a aussi d'autres fonctions judiciaires très importantes. Cela constitue une violation de plus au principe de la séparation des pouvoirs.

En outre le Conseil d'Etat yougoslave, d'après tous les projets de constitution, avec la seule exception sus-indiquée, ne remplit pas seulement des fonctions juridictionnelles, mais il exerce aussi plusieurs fonctions d'administration active. Ce fait constituerait une confusion des fonctions dans le tribunal administratif et amènerait le Conseil d'Etat d'être juge et partie dans sa propre cause, ce qui pourrait rendre douteuse l'impartialité de ses jugements.

Enfin un dernier et grave inconvénient peut être signalé dans ces projets. Sauf exception, les membres du Conseil d'Etat devaient être choisis, non pas parmi les magistrats de carrière, mais parmi les hommes politiques et parmi les fonctionnaires. D'après certains de ces projets (ceux de M. Protic et du gouvernement Pasic) une partie des conseillers d'Etat n'est pas obligée d'avoir fait d'études juridiques. Donc, les conditions de recrutement des conseillers d'Etat étaient telles qu'au Conseil d'Etat devait faire défaut l'esprit juridique sans lequel aucun tribunal ne peut fonctionner.

Après ces observations générales, nous passons à l'étude détaillée des différents projets de constitution, en nous en tenant à l'ordre chronologique.

Section II. — PROJET DE CONSTITUTION DE M. JOSIP SMODLAKA

Le premier projet constitutionnel paru est le « Projet d'une constitution yougoslave » publié par M. Josip Smolaka, en mars 1920 à Zagreb.

A ce projet, comme à presque tous les suivants, la constitution serbe de 1903 a servi de base. Mais il apparaît qu'elle a servi à M. Smolaka comme base formelle pour la disposition des matières, puisqu'il construit un Etat tout différent de la constitution de l'ancienne Serbie. En fait, le projet de M. Smolaka se relie à la constitution serbe de 1903 seulement dans ses points indiscutés (énonciation des droits des citoyens, monarchie héréditaire, régime parlementaire, etc...) et dans les questions politiquement indifférentes. Du reste, nous y voyons un Etat fortement décentralisé, doué de deux Chambres, divisé en douze grandes régions avec une large Autonomie (1) provinciale se rapprochant de celle des provinces de l'Union Sud-Africaine, et pourvu d'organes qui devaient garantir l'équilibre

1. La terminologie juridique yougoslave appelle *samouprava* les administrations régionale, provinciale, départementale ou locale, pourvues du pouvoir de statuer indépendamment sur certains intérêts particuliers. Nous traduisons ce mot en français par *Autonomie* et nous l'écrivons avec une majuscule pour bien indiquer qu'il est question de la *samouprava* yougoslave.

entre les différents groupes ethniques et religieux du nouvel Etat : donc tout le contraire d'une Serbie homogène, centralisée, à l'instar de la France, et douée d'une seule Chambre.

Un des plus hauts et des plus importants organes d'un Etat tel devait être, selon l'idée de M. Smolaka, le Conseil d'Etat qui composé des meilleurs éléments du pays, et issu du sein des Assemblées provinciales, après un triage fait par le Roi et la Chambre des Députés, devait contenir les tendances centralisatrices et en même temps démagogiques qui plus tard apportèrent tant de mal à la Yougoslavie.

A cet organe, représentant presque un quatrième pouvoir dans l'Etat, qu'on pourrait appeler le pouvoir modérateur, M. Smolaka attribue en outre, en dehors de nombreuses autres fonctions, la juridiction administrative.

On doit dire que cette dernière idée, prise de la constitution serbe de 1903, n'a pas été heureuse et qu'il était préférable tant au point de vue doctrinal que pratique, de détacher les fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat et de les confier à un tribunal spécial administratif.

Le projet de M. Smolaka parle de la juridiction administrative dans sa partie VI, intitulée : « Le Conseil d'Etat », qui est, selon l'article 126 du projet, le gardien de la constitution et le protecteur des droits constitutionnels.

Le Conseil d'Etat est composé de 24 membres, dont douze sont nommés par le Souverain parmi le double nombre des candidats proposés par les douze Assemblées Provinciales, et douze par la Chambre des Députés parmi un double nombre des candidats proposés par le Sénat.

Les conditions requises pour être nommé conseiller d'Etat sont la nationalité yougoslave et la possession du plein exercice des droits d'électeur. En plus il y a des conditions spéciales pour les conseillers nommés par le Souverain et des conditions spéciales pour les conseillers nommés par la Chambre des Députés. Les conseillers nommés par le Souverain doivent être licenciés en droit et avoir passé préalablement au moins dix ans dans la magistrature ou dans le barreau ou avoir été au moins pendant cinq ans professeurs de droit à l'université. Les conseillers nommés par la Chambre des Députés doivent avoir la licence d'une faculté ou d'une école supérieure du même

rang et avoir passé préalablement dix ans au service de l'Etat ou d'une Autonomie.

Les conseillers d'Etat sont des magistrats et bénéficient de mêmes garanties d'indépendance que les juges, notamment de l'inamovibilité. Ils sont nommés pour dix ans et leur mandat peut être renouvelé.

En vertu de l'article 134 du projet, le Conseil d'Etat est compétent en qualité de corps judiciaire :

1^o De statuer sur les requêtes pour violation des droits constitutionnels.

2^o De statuer sur les requêtes pour violation des droits publics et privés, commise par les autorités administratives de l'Etat et des Autonomies.

3^o De statuer en dernier ressort sur l'expropriation des biens fonciers pour cause d'utilité publique.

4^o De statuer en dernier ressort sur les recours en matières d'élections politiques.

5^o De statuer sur les requêtes contre les Procureurs du Peuple pour avoir dépassé les limites de leur champ d'action ou pour infraction au devoir officiel.

6^o De condamner à la perte des droits d'électeur les administrateurs publics qui n'ont pas donné le compte de leur gestion et ne tombent pas sous le coup de la loi pénale.

7^o De juger en dernier ressort, en qualité de tribunal disciplinaire supérieur, les fonctionnaires du pays.

8^o De juger les requêtes des Avocats de l'Etat contre les décisions des autorités de l'Etat par lesquelles est lésé un droit matériel de l'Etat au profit des particuliers.

9^o De juger tous les conflits de compétence entre les différentes autorités de l'Etat, les différentes autorités des Autonomies, entre les autorités de l'Etat d'une part et les autorités des Autonomies d'autre part, entre les autorités administratives et judiciaires et d'établir sa compétence elle-même.

10^o Il compose, ensemble avec le Tribunal Suprême, le Tribunal d'Etat qui juge les membres du gouvernement.

Le Conseil d'Etat exerce les fonctions suivantes du pouvoir législatif.

1^o Il a le droit d'interprétation officielle de la Constitution, des Lois et des Règlements.

2° Il donne l'autorisation aux Ordonnances du Roi et aux Règlements Provisoires, quand le Parlement ne peut être réuni.

3° Il prépare le référendum populaire et proclame les lois approuvées par ce référendum.

4° Il décide le vote réuni des deux Chambres du Parlement, quand elles ne peuvent s'entendre.

Le Conseil d'Etat a la surveillance et la tutelle sur les Autonomies Provinciales et Départementales. En cette qualité il doit homologuer les règlements des Assemblées Provinciales, homologuer les budgets, les charges et les dettes des Provinces et des Départements, autoriser tous les changements des frontières de ces Autonomies, approuver la dissolution provisoire des Assemblées Provinciales et Départementales, nommer les gouverneurs provisoires des Provinces.

Le Conseil d'Etat, en outre, fixe le nombre des Commissaires d'Etat (ministres) qui composent le gouvernement et détermine le ressort de chacun. Il étudie les projets de lois et donne au Parlement son avis par écrit. Sur la demande du gouvernement, il élabore les projets de lois et de règlements d'administration publique et donne au Parlement son avis sur les différents objets de l'administration de l'Etat. Le Conseil d'Etat est appelé à donner son autorisation aux compromis judiciaires dans les procès entre l'Etat et les particuliers.

Enfin le Conseil d'Etat compose la liste des candidats ou choisit lui-même les membres de la Cour des Comptes, des tribunaux supérieurs, des différents corps consultatifs et de la régence provisoire.

Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir judiciaire dans les sénats. Les membres de ces sénats doivent être licenciés en droit. Les autres fonctions sont exercées par le Conseil d'Etat dans l'assemblée générale ou dans les comités.

Selon le projet de M. Smodlaka, le Conseil d'Etat a, à côté du contentieux administratif, d'autres fonctions judiciaires. Notamment il juge les violations des droits constitutionnels, la façon d'agir des Procureurs du Peuple, les conflits de compétence entre les autorités administratives et judiciaires, il compose le Tribunal d'Etat pour juger les Commissaires du gouvernement, etc. Le Conseil d'Etat a, en outre, d'importantes fonctions légis-

latives. Il a l'interprétation officielle et obligatoire de la constitution et des lois. Il autorise les lois provisoires et prépare le référendum populaire. Finalement il décide quand a lieu le vote réuni des deux Chambres législatives.

Il a ensuite la tutelle administrative sur les Autonomies provinciales et départementales. Il décide la création des commissariats (ministères) dans le gouvernement. Il étudie les projets des lois et il les prépare. Il collabore à la nomination des membres des plus hauts corps dans l'Etat.

Donc il a concentré dans ses mains une partie fort importante des pouvoirs de l'Etat, d'ordre judiciaire, administratif et législatif.

La réunion de telles fonctions d'ordre différent dans les mains du Conseil d'Etat constituerait une atteinte assez grave au principe de la séparation des pouvoirs. Mais en outre, l'organisation de la justice administrative prévue dans ce projet consacrerait aussi la violation du principe secondaire de la séparation des fonctions, le même corps devant exercer les fonctions délibérante, active et juridictionnelle.

Le projet de M. Smodlaka se distingue favorablement des projets de MM. Protic et Pasic en tant que seuls les conseillers licenciés en droit peuvent exercer les fonctions de juges. Mais on peut adresser un autre grief à cette organisation du Conseil d'Etat en sa qualité de tribunal administratif. Selon le projet de M. Smodlaka, les conseillers d'Etat étaient assimilés aux magistrats, quant à leur inamovibilité et indépendance. Pourtant ces garanties d'impartialité étaient diminuées sensiblement par le fait que les conseillers étaient nommés seulement pour dix ans, car cela aurait pour conséquence que les conseillers d'Etat — au moins ceux qui n'auraient pas d'autres perspectives — devraient fatalement s'occuper de leur réélection. Un moyen pour obvier à ces conséquences consisterait dans l'attribution aux conseillers d'Etat sortants, après dix ans de service, de leurs pleins émoluments dans la retraite. Mais si cette mesure a été envisagée, elle n'est pas contenue dans le projet de constitution.

Enfin on doit observer que dans le projet en question, à l'instar du Tribunal administratif suprême de l'ancien Empire d'Autriche, le Conseil d'Etat était le seul tribunal administratif qui

devait juger en premier et dernier ressort. Ce fait enlevait aux justiciables la possibilité d'appel et ainsi diminuait les garanties de bonne justice. Tout de même on doit remarquer que ce manque de ressort était partiellement compensé par l'institution des Procureurs du Peuple, dont il sera parlé plus bas.

On peut conclure que l'organisation de la justice administrative prévue dans ce projet ne présente pas toutes les garanties désirables contre la violation des droits des citoyens par l'administration. Pourtant pour juger l'œuvre faite par M. Josip Smolaka, il ne suffit pas de lire son chapitre sur le Conseil d'Etat; il faut lire son projet tout entier et avoir devant les yeux la situation politique de la Yougoslavie d'alors. La plus grande préoccupation de tous les hommes politiques de l'époque — et M. Smolaka était avant tout un homme politique — était l'organisation intérieure de l'Etat. Le projet de M. Smolaka aussi est une œuvre éminemment politique, dans laquelle il a exposé ses idées sur l'organisation du nouvel Etat, qu'il désirait préserver des maux qui le menaçaient. Il était évident que dans un pays, où la moitié des électeurs était illettrée et où presque la moitié n'avait jamais exercé le droit de vote, une seule Chambre toute puissante et le gouvernement issu d'un tel suffrage universel deviendraient bientôt la proie de la démagogie. Ce système devait fatalement engendrer le favoritisme et la corruption dans l'administration, ce qui devait provoquer un grave et dangereux mécontentement des populations, surtout dans les nouvelles provinces.

M. Josip Smolaka, partisan de l'Etat unitaire, mais en même temps démocrate convaincu, a cherché de prévenir cet état de choses, en organisant un haut tribunal administratif qui, non seulement devait par le contrôle *a posteriori* protéger les droits violés des citoyens, mais aussi supprimer ou au moins diminuer d'avance la possibilité de violation des droits des individus du côté de l'administration. Dans ce but il a, en dehors du contentieux administratif, reconnu aux citoyens le droit d'une action en justice devant le Conseil d'Etat contre les administrateurs qui auraient violé leurs droits constitutionnels. Ayant avant tout établi dans l'article 1 du projet que la Yougoslavie est un Etat libre gouverné par les lois, il énumère, dans la partie II du même projet, les

droits constitutionnels des citoyens en les garantissant de la manière sus-exposée.

Pour rendre cette garantie plus efficace, M. Smodlaka a établi une institution spéciale, qui n'existe dans aucune constitution et qui est sa création originale. Ce sont les Procureurs du Peuple (*Narodni Zastupnici*). Il y a un Procureur du Peuple dans chaque arrondissement ou dans chaque ville autonome. Ils sont nommés par l'élection pour la durée de cinq ans et peuvent être réélus. Les conditions requises pour devenir Procureur du Peuple sont les mêmes que pour les députés. Les Procureurs du Peuple reçoivent leur traitement de l'Etat et ne peuvent en même temps remplir aucune autre fonction ni être rétribués pour leur travail par les particuliers.

La fonction du Procureur du Peuple consiste dans son intervention gratuite auprès des autorités du pays au profit des citoyens dont les droits sont violés par l'administration. Le Procureur du Peuple a le droit de demander des renseignements de toutes les autorités et d'examiner, en vue des recherches nécessaires, tous les actes administratifs. S'il trouve que la violation des droits est inexistante, il doit aviser le particulier intéressé. Sur la demande de celui-là, il le lui doit certifier par écrit. Ayant ce certificat, le particulier peut se pourvoir directement devant le Conseil d'Etat.

Si le Procureur du Peuple trouve que le droit d'un citoyen est violé, il doit intervenir auprès de l'autorité administrative pour que le tort soit redressé. Si le citoyen lésé n'obtient pas la satisfaction par l'intervention du Procureur du Peuple, il a le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas il peut se servir du Procureur du Peuple, qui doit lui composer la requête gratuitement.

Comme on voit, l'institution des Procureurs du Peuple était conçue en vue de faciliter la satisfaction des droits des citoyens violés par l'administration. Elle était aussi imaginée en vue de faciliter la tâche du Conseil d'Etat, en sa qualité de juridiction administrative. Elle était enfin inventée pour empêcher les membres du Parlement de s'occuper des interventions en faveur de leurs électeurs et de les obliger de prêter toute leur attention au travail législatif. Ce projet constitutionnel

défendait, en effet, aux parlementaires toute immixtion auprès des autorités de l'Etat au profit de leurs électeurs. L'institution des Procureurs du Peuple est, du point de vue doctrinal, le trait le plus intéressant du projet constitutionnel de M. Josip Smodlaka, comme le pouvoir modérateur du Conseil d'Etat l'est du point de vue politique.

Section III. — PROJET DE M. STOJAN M. PROTIC ET DE LA COMMISSION D'EXPERTS.

Le « Projet de constitution », publié par M. Stojan M. Protic, ministre des préparatifs pour l'Assemblée Constituante en juillet 1920, devait servir de base pour l'élaboration du projet du gouvernement pour l'Assemblée Constituante. Cependant M. Protic ayant cessé d'occuper la place de ministre pour l'Assemblée Constituante, le gouvernement lors de la réunion de ce corps présenta un autre projet.

Comme tous les projets constitutionnels, le projet de M. Protic concentre toute attention sur l'organisation intérieure du pays. M. Protic était partisan d'une décentralisation assez étendue, mais sans les larges Autonomies provinciales conçues par M. Smodlaka. Pour l'élaboration de son projet M. Protic s'est servi de la constitution serbe de 1903, et à côté de cette constitution il a puisé dans les dispositions constitutionnelles britanniques et hollandaises pour organiser ses Autonomies locales

Les dispositions sur la justice administrative sont contenues dans la partie VII de ce projet, intitulé : le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat de M. Protic est composé de trente membres, nommés par le Roi sur la proposition du Conseil des Ministres.

Les membres du Conseil d'Etat sont inamovibles, ne peuvent être affectés à d'autres services d'Etat, ni mis à la retraite que par un jugement. Ils doivent être mis à la retraite s'ils ont accompli 40 ans de service d'Etat ou révolus 65 ans de vie ou enfin s'ils sont devenus malades et ne peuvent plus remplir leurs fonctions.

Les conditions exigées des membres du Conseil d'Etat sont

la place de fonctionnaire supérieur ayant plusieurs années de service d'Etat, ou la condition d'avoir la licence d'une faculté et d'avoir rendu de grands services à la nation. Au moins la moitié des conseillers doivent être licenciés en droit.

Le président et les deux vice-présidents du Conseil d'Etat sont élus pour trois ans parmi les conseillers dans l'assemblée générale du Conseil, au scrutin secret. Ils peuvent être réélus.

En vertu de l'article 142 du projet, le Conseil d'Etat a les fonctions suivantes :

1^o Il statue sur le contentieux administratif en qualité de tribunal administratif suprême. La loi sur le règlement intérieur du Conseil doit déterminer quels sont les différends qu'il juge en deuxième ressort et quels en premier et dernier. En tout cas le contentieux fondé sur les recours contre les décrets de nomination et contre les décisions ministérielles doit être jugé par le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Contre les actes émanant d'autres autorités administratives, l'action peut être intentée seulement devant les tribunaux administratifs de première instance, qui existent dans les provinces ;

2^o Il est l'organe supérieur de l'administration centrale et en cette qualité il statue sur les actes administratifs pour lesquels est nécessaire son autorisation, en vertu des lois spéciales ;

3^o Il exerce la tutelle administrative sur les Autonomies ;

4^o Il règle les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat, et entre les autorités administratives de l'Etat et des Autonomies ;

5^o Il prononce les peines disciplinaires contre les fonctionnaires.

D'après l'article 143 du projet, on ne peut recourir au Conseil d'Etat avant d'avoir obtenu la décision de l'autorité administrative compétente. Cependant il est possible de se pourvoir même sans cette décision, si l'autorité compétente ne veut la rendre dans le délai d'un mois.

Si le Conseil d'Etat trouve que l'autorité administrative n'avait pas des raisons suffisamment excusables pour ne pas rendre la décision dans le délai prescrit, il doit envoyer l'af-

faire au ministre compétent en demandant que l'administrateur responsable soit puni.

Selon l'article 144, les décisions du Conseil sont définitives et obligatoires. Par elles l'acte administratif attaqué peut être renforcé, annulé ou modifié totalement ou en partie, suivant ce qui a été prévu par la loi.

L'article 145 du projet, enfin, prescrit la procédure du Conseil d'Etat. Le Conseil est divisé, pour le travail, en section de cinq membres, qui tranchent les différends. Seulement dans des cas spécialement prévus il expédie les affaires dans l'assemblée générale ou dans deux ou plusieurs sections réunies. Quand il statue au contentieux la procédure est publique. Les parties peuvent se faire présenter aux audiences par un avocat.

M. Stojan Protic prévoit la justice administratives à deux degrés. Dans les provinces ont siège les tribunaux administratifs de première instance, qui statuent sur certains différends. Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême. Il tranche en premier et dernier ressort le contentieux résultant des recours contre les décrets de nomination et les décisions ministérielles. Il juge en deuxième ressort seulement les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs.

Le système de la justice administrative imaginé par M. Protic est sur plusieurs points supérieur au système serbe d'avant-guerre. Il lui est supérieur par l'institution de deux degrés de juridictions administratives, par l'obligation des autorités administratives de statuer sur une affaire dans le délai d'un mois, par la possibilité de punir les administrateurs négligents, par la possibilité de réformer les actes administratifs et par l'institution de la procédure publique.

Tout de même, quoique amélioré, le système de M. Protic se prête à beaucoup des critiques adressées à la justice administrative serbe de 1903. En premier lieu il se prête aux critiques du point de vue doctrinal. Dans le projet de M. Protic, l'exercice de la justice administrative n'est pas confié aux tribunaux d'ordre judiciaire, mais au Conseil d'Etat qui fait partie du pouvoir exécutif et qui exerce aussi des fonctions d'administration active. (Les tribunaux administratifs de première instance sont chargés seulement de trancher le conten-

tieux administratif.) Par conséquent, l'organisation du Conseil d'Etat de M. Protic consacre la confusion des pouvoirs et la confusion des fonctions.

M. Protic avait admis dans son organisation du Conseil d'Etat, qu'au moins la moitié des conseillers devaient être licenciés en droit. Il s'ensuit que la moitié des membres pouvait être dépourvue de toutes connaissances juridiques. Ne connaissant pas le droit, ces conseillers seraient peu capables de trancher les procès administratifs.

Comme annexe au projet de M. Protic, a été publié un projet constitutionnel de la commission d'experts. M. Stojan M. Protic, en sa qualité de ministre des préparatifs pour l'Assemblée Constituante, avait nommé une commission d'experts, à laquelle il avait donné la tâche d'élaborer un projet de constitution. Cette commission, qui était composée de MM. Slobodan Jovanovic, Ladislav Polic, Kosta Kumanudi, Bogumil Bosnjak et Lazar Markovic, professeurs aux Facultés de droit, avait un caractère tout à fait technique. Le projet de cette commission a servi à M. Protic, après l'adaptation à ses vues politiques, de base pour l'élaboration de son projet constitutionnel.

Nous exposerons maintenant les vues de cette commission sur la justice administrative, en nous arrêtant surtout sur les différences entre ce projet et celui de M. Protic.

Le projet de la commission d'experts a également pris comme base la constitution serbe de 1903. Les dispositions sur la juridiction administrative y sont contenues dans la partie VII, qui parle du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a trente membres, comme dans le projet de M. Protic. Mais tandis que dans le projet de M. Protic les conseillers sont nommés librement par le Roi sur la proposition du Conseil des Ministres tout entier, ici ils sont nommés parmi deux candidats du Conseil d'Etat et sur la proposition du président du Conseil des Ministres seul.

Pour les membres du Conseil d'Etat sont demandées les conditions suivantes : il faut être fonctionnaire supérieur de l'administration, membre d'un tribunal supérieur ou professeur à la Faculté de droit. En plus il faut avoir passé préalablement au moins dix ans dans le service de l'Etat et être licencié en

droit. Les conditions de capacité sont donc bien différentes de celles du projet de M. Protic.

Le président et les deux vice-présidents du Conseil d'Etat sont nommés par le Roi sur une liste de trois conseillers choisis par leurs collègues dans l'assemblée générale du Conseil. On se rappelle que dans le projet de M. Protic, le Conseil d'Etat choisit lui-même son président et ses deux vice-présidents.

Les fonctions du Conseil d'Etat sont absolument les mêmes dans les deux projets en question. De même, tous les deux projets prévoient l'existence des tribunaux administratifs de première instance.

Le projet de la commission d'experts détermine aussi l'obligation pour l'autorité administrative de statuer sur une demande dans un délai déterminé. Toutefois ici le délai est de deux mois, tandis que dans le projet de M. Protic il est d'un mois seulement. Les sanctions prévues par M. Protic contre les administrateurs négligents ne sont pas insérées dans le projet de la commission d'experts.

Les dispositions sur la force des décisions et sur la procédure des juridictions administratives sont analogues à celles contenues dans le projet de M. Protic.

Le projet de la commission d'experts prévoit une institution qui n'est pas mentionnée dans le projet de M. Protic. C'est le Tribunal des Conflits. L'article 141 du projet constitutionnel de la commission d'experts établit que, pour la solution des conflits d'attributions entre les pouvoirs exécutif et judiciaire, sera créé un tribunal spécial. Ce tribunal sera composé de cinq membres du Tribunal de Cassation et de cinq membres du Conseil d'Etat, choisis par leurs collègues respectifs pour la durée de deux ans. Le président en est désigné tous les ans par le sort. La procédure de ce tribunal sera prescrite par une loi spéciale.

Le projet de cette commission est contraire, comme les précédents, au principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, puisqu'il confie l'exercice de la justice administrative au pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Il est en outre, pour ce qui concerne le Conseil d'Etat (non les Tribunaux Administratifs) en opposition avec le principe de la séparation des fonctions. Le Conseil d'Etat exerce, en effet,

en même temps les fonctions administratives active et juridictionnelle, ce qui donne une bien faible garantie pour l'impartialité des juges administratifs, qui seraient juges et parties dans leur propre procès.

Cependant l'article du projet constitutionnel de la commission d'experts le plus sujet aux critiques est l'article 141 qui institue le Tribunal des Conflits. Les membres de la commission d'experts ont sûrement emprunté cette institution à la législation française. Donc ce tribunal devrait, comme le Tribunal des Conflits en France trancher les conflits d'attributions entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Dans cette lutte devant le Tribunal des Conflits en France l'administration et la justice ne sont pas de force égale, ayant l'administration seule le droit de provoquer le conflit. Par le conflit d'attributions, l'autorité administrative en France a le pouvoir d'empêcher les tribunaux judiciaires d'accomplir les actes d'administration active, ce qui correspond au principe de la séparation des pouvoirs. Mais depuis l'époque révolutionnaire, les juges s'abstiennent de s'immiscer dans l'administration et le conflit est dans ce cas élevé, seulement exceptionnellement. Cependant l'institution du conflit sert maintenant à l'administration française pour un autre objet. Par le conflit d'attributions le pouvoir exécutif empêche les tribunaux judiciaires de statuer sur ceux des litiges intéressant l'administration, que la loi n'a pas formellement dévolus à ces tribunaux, mais que la loi n'a non plus dévolus à la justice administrative. Envisagé par ce véritable côté, le conflit d'attribution sert en France pour assurer l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice.

Le pouvoir judiciaire, à l'opposé, n'ayant pas le droit de se servir du conflit d'attributions, ne peut pas empêcher le pouvoir exécutif d'accomplir des actes judiciaires. Donc le conflit d'attributions est, en dernier lieu, une arme dans les mains du gouvernement pour assurer l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice.

Dans l'ancienne Serbie, la solution des conflits d'attributions entre les tribunaux judiciaires et l'administration appartenait au Tribunal de Cassation, et par une telle organisation des conflits d'attributions l'administration n'était pas dérangée

dans l'exercice de ses fonctions et elle restait indépendante vis-à-vis de la justice. En vue d'augmenter les garanties de l'individu vis à-vis de l'administration et de rendre l'organisation de la justice administrative plus libérale et plus conforme à l'esprit moderne, les experts ont prévu dans la partie VII de leur projet deux degrés de juridictions administratives, et l'obligation pour les autorités administratives de rendre la décision aux individus dans les deux mois. Ils ont ensuite prévu la possibilité pour les tribunaux administratifs de réformer par leurs jugements les actes administratifs. Ils ont enfin organisé devant les tribunaux administratifs la procédure publique. Mais tous leurs efforts de donner plus de garanties à l'individu ont été paralysés, selon notre opinion, par l'institution du Tribunal de Conflits. Nous croyons que l'organisation d'un tel tribunal en Yougoslavie constituerait une régression dans les institutions et pourrait devenir un danger réel pour le pouvoir judiciaire.

Voici pourquoi l'institution du Tribunal des Conflits en Yougoslavie nous apparaît une régression. L'existence du Tribunal des Conflits en France (1) s'explique par une lente évolution historique des institutions de ce pays. Sous l'ancien régime, comme nous l'avons dit plus haut, les Parlements empiétaient sur l'administration active en causant par cette conduite beaucoup de mal à la France. Par conséquence, lors de la proclamation du principe de la séparation des pouvoirs, les hommes de la Révolution concentrèrent toute leur attention pour empêcher les tribunaux civils de s'immiscer dans l'administration. A cet effet, ils défendirent aux juges d'administrer sous sanction de peines sévères. Mais ne trouvant là suffisamment de garantie, ils commencèrent par élever devant les tribunaux le conflit d'attributions. Le règlement des conflits était confié à l'époque révolutionnaire au pouvoir exécutif lui-même. Sous la monarchie de Juillet et sous le Second Empire le conflits étaient tranchés par le Conseil d'Etat. La deuxième République avait attribué cette fonction à un tribunal spécial, le Tribunal des Conflits. Ce système a été remis en

1. Sur les conflits d'attribution en France et à l'étranger voir Jacquelin, *op. cit.*, p. 63 et suiv. et p. 179 et suiv.

vigueur en 1872 par la troisième République. Le mobile qui poussa les hommes de la deuxième et troisième République de créer un tribunal spécial, a été le désir d'empêcher l'administration d'établir arbitrairement sa compétence sur les procès judiciaires et pour l'obliger d'entrer dans les voies de droit. Dans ce désir ils imaginèrent un tribunal des Conflits, dans lequel l'élément judiciaire et l'élément administratif devaient être également représentés. Pourtant leur fin ne fut pas réalisée.

Le Tribunal des Conflits en France est présidé par le Garde des Sceaux, et composé par trois conseillers à la Cour de Cassation et trois conseillers d'Etat, nommés les uns et les autres par leurs collègues, et encore de deux membres élus par les six membres du tribunal énumérés ci-dessus. On voit donc facilement que dans la composition du Tribunal des Conflits l'égalité entre l'élément judiciaire et l'élément administratif n'est pas assurée. Le pouvoir exécutif a le même nombre de membres que le pouvoir judiciaire et en plus le Garde des Sceaux, qui préside. Dans les cas où tous les membres du tribunal sont d'accord cela n'a pas d'importance. Mais dans les différends de principe, dans lesquels les conseillers à la Cour de Cassation et les conseillers d'Etat sont d'avis contraire, c'est toujours la voix du ministre de la Justice qui départage. Et le ministre de la Justice se range toujours du côté de l'administration. En France, donc, dans la composition du Tribunal des Conflits l'élément administratif est prépondérant. Ce fait nous porte à conclure que même en France le Tribunal des Conflits n'a pas sa vraie raison d'être. En effet, entre ces deux choses il faut en choisir une. Ou l'on veut assurer l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice. Alors l'existence du Tribunal des Conflits est superflue, et le règlement des conflits peut être confié au gouvernement ou au Conseil d'Etat. Ou, au contraire, l'on veut assurer la soumission de l'administration à la justice, ce qui signifie la soumission de l'administration aux lois et à l'ordre légal. Alors le Tribunal des Conflits n'est pas non plus nécessaire. La Cour de Cassation, qui est investie, en dernier lieu, de toute la justice dans le pays, peut tout naturellement exercer le règlement des conflits. Encore aucune procédure spéciale pour l'exercice des

conflits ne sera nécessaire. L'on pourrait utiliser la procédure ordinaire, qui par voie des recours contre les jugements sur la compétence, ferait trancher ces conflits en dernier lieu par la Cour de Cassation.

La tendance des législations modernes dans les autres pays progressés donne le règlement des conflits au tribunal judiciaire suprême, ou au moins à un tribunal spécial de compétence dans lequel prédomine l'élément judiciaire. En Belgique la constitution confie le règlement des conflits à la Cour de Cassation. De même le plus grand nombre d'Etats allemands ont remis le jugement des conflits à la juridiction judiciaire supérieure. Les grands Etats allemands, la Prusse, la Bavière et le Wurtemberg, ont attribué la solution des conflits à des cours spéciales de compétence, dans lesquelles l'élément judiciaire prédomine. L'élément administratif de ces cours lui-même est organisé de manière à bénéficier des mêmes garanties d'indépendance que l'élément judiciaire. En Autriche et en Italie le droit de juger ce genre des conflits appartient à la Cour de Cassation (1).

Nous avons vu, donc, que les législations de la plupart des pays, qui connaissent l'institution du conflit d'attributions, confient le règlement des conflits à la cour supérieure de justice ou, au moins, à une cour spéciale de compétence dans laquelle l'élément judiciaire prédomine. L'existence du Tribunal des Conflits en France peut s'expliquer, sinon se justifier, seulement par les raisons historiques et par la conception spéciale de sa justice administrative. En Serbie, depuis longtemps, le règlement des conflits était exercé par le Tribunal de Cassation. Donc, vouloir donner à la Yougoslavie un Tribunal des Conflits, quoique composé en nombre égal des juges et des conseillers d'Etat, constituerait une régression dans les institutions contraire à la tendance de toutes les législations modernes. Cela ferait encore renforcer l'administration au détriment des droits des individus et constituerait un échec en plus

1. Nous ne parlons pas de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique, parce que ces pays repoussent la conception de l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice et ignorent complètement l'institution du conflit d'attributions.

au véritable principe de la séparation des pouvoirs, suivant lequel l'administration doit être soumise au Droit.

Nous avons dit que l'établissement du Tribunal des Conflits constituerait aussi un danger réel au pouvoir judiciaire. Nous essayerons d'éclairer cette proposition par un exemple tiré de l'histoire de la justice administrative en Italie. La loi italienne du 20 mars 1864 avait aboli la juridiction administrative dans ce pays. Cette loi avait attribué une partie du contentieux administratif, qui jusqu'alors jugeaient les juridictions administratives, aux tribunaux judiciaires, tandis que sur une autre partie, l'administration active obtenait le droit de statuer. Enfin par cette loi le Conseil d'Etat avait été institué juge des conflits d'attributions restant possibles entre les tribunaux judiciaires et l'administration active.

Voyons maintenant quel a été le résultat de cette réforme. Le Conseil d'Etat italien, en sa qualité de juge du conflit d'attributions, rendit toutes ses décisions dans un sens systématiquement favorable à l'administration, au détriment de la compétence judiciaire. De cette façon la compétence judiciaire était resserrée le plus possible à l'égard des litiges intéressant l'administration et le résultat en était que la plupart des litiges étaient remis aux administrateurs actifs eux-mêmes. Il arriva ainsi que beaucoup d'affaires, qui avant la réforme avaient un juge, si même s'était un juge administratif, n'en avaient maintenant aucun. Par conséquence, la réforme, au lieu d'accorder plus de droits aux individus, les leur a encore diminués. Il ne restait donc plus rien à faire que de rétablir les juridictions administratives, ce qui fut fait par les lois de 1889 et 1890. Le droit de statuer sur les conflits d'attributions a été ensuite enlevé au Conseil d'Etat et donné à la Cour de Cassation.

De cette histoire on voit que c'est seulement l'institution du conflit d'attributions dans les mains du pouvoir exécutif, qui a restauré les juridictions administratives en Italie.

Pour les raisons ci-dessus exposées nous voyons avec beaucoup de méfiance l'institution du Tribunal des Conflits en Yougoslavie, que proposait la commission d'experts dans son projet constitutionnel.

*Section IV. — PROJETS CONSTITUTIONNELS DU « NARODNI KLUB »
ET DU PARTI SOCIAL-DÉMOCRATE.*

Le projet de la constitution du *Narodni Klub* (Club national) est, au point de vue de technique juridique, le plus caractéristique et le mieux élaboré de tous les projets constitutionnels. Les dispositions sur les juridictions administratives sont contenues dans la partie VIII du projet portant le titre : La justice administrative. L'article 122 prévoit les tribunaux administratifs de première instance. En vertu de cet article chaque province doit organiser la justice administrative par ses lois provinciales, pour statuer sur les différends administratifs de ces lois. Dans chaque province doit exister au moins un tribunal administratif qui juge en dernier degré le contentieux administratif ressortissant des lois provinciales. Le président et les membres des tribunaux administratifs ont la situation et les garanties d'indépendance des juges judiciaires. La loi d'Etat peut confier aux tribunaux administratifs provinciaux le droit de juger en première instance les différends administratifs ressortissant des lois de l'Etat. D'après l'article 123 le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême pour le contentieux administratif résultant des lois de l'Etat. Tous les membres du Conseil d'Etat doivent avoir la licence en droit. Ils jouissent de la situation et des garanties d'indépendance des juges ordinaires. L'unique fonction du Conseil d'Etat est la justice administrative.

Ce système de justice administrative est pourtant contraire au véritable principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, car d'après ce principe l'exercice de la justice administrative doit être confié au pouvoir judiciaire, tandis que dans ce projet c'est le pouvoir exécutif qui l'exerce.

Toutefois, si le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas respecté, le principe administratif de la séparation des fonctions y est appliqué jusqu'à ses conséquences extrêmes. Envisagé de ce côté-là, le système contenu dans le projet du *Narodni Klub* est parfait. Dans ce projet les juridictions administratives sont absolument séparées de l'administration active. Cette séparation se manifeste déjà dans la division du

projet constitutionnel en parties. La partie VIII est intitulée : « La justice administrative » et parle exclusivement de son objet. Au contraire, les autres projets parlent de la justice administrative incidemment en traitant du Conseil d'Etat. Mais cette séparation se manifeste encore plus par le fait que le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs des provinces sont chargés uniquement de la justice administrative. Hors de la fonction juridictionnelle, le projet ne leur confie aucune fonction d'administration active ni délibérante.

Le principe de la séparation des fonctions est renforcé en deuxième lieu par le fait que les conseillers d'Etat et les juges des Tribunaux Administratifs bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que les membres des tribunaux judiciaires.

L'application du principe de la séparation des fonctions exige la séparation complète de la justice administrative de l'administration active et l'institution de l'indépendance des juges administratifs. En respectant ce principe, le projet du *Narodni Klub* avait organisé les plus grandes garanties pour une justice administrative équitable et impartiale.

Nous dirons quelques mots sur la manière de voir du parti social-démocrate sur l'organisation de la justice administrative en Yougoslavie.

Le gouvernement avait présenté à l'Assemblée Constituante son projet de constitution, qui a servi de base pour la discussion. Nous parlerons en détail de ce projet dans la suivante section. Nous nous bornons d'indiquer maintenant que ce projet traitait de la justice administrative dans sa partie VIII, ayant pour titre : L'autorité administrative. Le Conseil d'Etat était institué juge du contentieux administratif et en même temps devait être l'organe supérieur de l'administration active.

Au moment de la discussion de la partie VIII du projet gouvernemental de la constitution, les orateurs social-démocrates MM. Etbin Kristin et Milan Korun critiquèrent les dispositions du projet sur la justice administrative. Ils trouvèrent que les dispositions sur le Conseil d'Etat devaient être contenues dans la partie IX du projet qui parle de l'autorité judiciaire, et non dans la partie VIII qui traite de l'autorité administrative. Ensuite ils proposèrent d'instituer à la place du

Conseil d'Etat deux corps séparés. D'après eux il faudrait organiser un tribunal administratif supérieur indépendant, qui exercerait uniquement les fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat. En outre, il faudrait instituer un Conseil d'Etat, qui serait l'organe supérieur de l'administration active et qui aurait l'exercice de toutes les attributions administratives du Conseil d'Etat du projet du gouvernement.

Le parti social-démocrate prévoyait donc l'organisation de la justice administrative fondée sur le principe de la séparation des fonctions.

Section V. — PROJET DU GOUVERNEMENT.

Le projet constitutionnel du gouvernement, dont nous parlerons est le projet du gouvernement de M. Pacis, qui fut présenté par celui-ci à l'Assemblée Constituante et servit de base à la discussion de la constitution. Ce projet, après des modifications faites au sein du Comité Constitutionnel de l'Assemblée, est devenu la Constitution de *Vidovdan*. Les amendements au projet constitutionnel du gouvernement ont été assez considérables, quoiqu'ils ont touchés les objets d'une importance secondaire. Au projet gouvernemental fut ajoutée toute une partie, la partie III qui contient les dispositions sociales et économiques. Ces dispositions étaient surtout des déclarations de principe sans valeur pratique. Elles furent ajoutées au projet à l'instar de la constitution allemande de Weimar.

Le projet en question contenait seulement deux articles sur la justice administrative.

L'article 68 prévoit la création pour le contentieux de nature administrative des tribunaux administratifs. Une loi devait déterminer leurs sièges, compétence et organisation.

L'article 69 organise le Conseil d'Etat. En vertu de cet article, le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême. Le Roi nomme par décret les conseillers d'Etat, sur la proposition du président du Conseil des Ministres, de manière à ce que la moitié des membres soit prise par le Roi sur une liste d'un nombre double proposée par la Chambre des Députés, et l'autre moitié choisie par la Chambre des Députés sur une liste d'un nombre double proposée par le Roi. Les conditions dans

lesquelles il serait pourvu aux places vacantes devaient être déterminées par une loi spéciale, qui pourrait ne pas se conformer au principe ci-dessus posé. Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent être suspendus de leurs fonctions, être affectés à d'autres services de l'Etat, ou être mis à la retraite qu'après un jugement judiciaire. Mais lorsqu'ils ont atteint l'âge de 70 ans, ou lorsque la maladie ne leur permet plus d'exercer leurs fonctions, ils doivent être mis à la retraite.

Cet article attribue ensuite les fonctions suivantes au Conseil d'Etat :

1^o Comme tribunal administratif suprême, il statue sur le contentieux administratif. Le contentieux fondé sur les recours contre les décrets de nomination et contre les décisions ministérielles doit être jugé par le Conseil en première et dernière instance.

2^o Comme organe administratif supérieur de l'Etat, il statue sur les actes de nature administrative pour lesquels son autorisation est demandée.

3^o Il exerce la tutelle administrative sur les unités administratives autonomes.

4^o Il règle les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat, comme aussi entre les autorités administratives de l'Etat et les autorités administratives des Autonomies.

5^o Il statue sur les autres affaires que les lois lui attribueront.

Le même article enfin prévoit que les prescriptions relatives à la composition et la compétence du Conseil d'Etat, ainsi que la procédure devant ce corps, seront déterminées par une loi spéciale.

Lors de la discussion dans le Comité Constitutionnel et dans l'Assemblée Constituante, l'article 68 du projet, qui traite des Tribunaux administratifs, a été accueilli en totalité et est devenu l'article 102 de la constitution.

L'article 69 du projet a été, au contraire amendé. On y a intercalé les dispositions sur les conditions de capacité requises pour les membres du Conseil d'Etat, que le projet réservait à une simple loi. D'après cet amendement, les membres du Conseil d'Etat peuvent être seulement choisis parmi les fonction-

naires supérieurs qui ont passé dix ans dans un service public ou parmi les personnes qui ont rendu des services à la nation. Ensuite, pour devenir membre du Conseil d'Etat il faut avoir terminé ses études dans une faculté de l'université. Parmi les conseillers d'Etat deux tiers au moins doivent avoir le diplôme de la faculté de droit.

Ainsi complété, l'article 69 du projet est devenu l'article 103 de la constitution du 28 juin 1921.

Nous n'adressons pas en ce lieu nos critiques au système de la justice administrative adopté par le projet gouvernemental. Ce projet étant devenu la constitution du *Vidoe dan*, d'après laquelle furent organisés des tribunaux administratifs en Yougoslavie, la critique en sera mieux placée après l'exposition de l'organisation actuelle de la justice administrative dans le pays.

Nous nous contentons ici de constater que le système adopté par le projet constitutionnel du gouvernement est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et aussi au principe administratif de la séparation des fonctions en ce qu'il touche les attributions du Conseil d'Etat.

TROISIÈME PARTIE

LE CONSEIL D'ETAT

CHAPITRE PREMIER

DONNÉES GÉNÉRALES

Section I. — LA LÉGISLATION SUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

Les principes des juridictions administratives en Yougoslavie sont contenus dans la constitution du 28 juin 1921, dite de *Vidovdan*. L'article 102 de cette constitution prévoit la création des tribunaux administratifs de première instance, qui doivent statuer sur le contentieux administratif. L'article 103 institue le Conseil d'Etat comme tribunal administratif suprême et comme organe supérieur de l'administration active. Il détermine le statut des conseillers d'Etat et fixe les attributions du Conseil.

La Constitution de *Vidovdan* contient dans les dispositions transitoires encore quelques prescriptions sur les juridictions administratives. L'article 131 étend provisoirement la compétence du Conseil d'Etat serbe sur toute la Yougoslavie jusqu'au vote des nouvelles lois sur l'organisation et sur le règlement du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs. L'alinéa 5 de l'article 134 donne aux individus, à titre provisoire, la possibilité d'intenter devant le Conseil d'Etat le recours au contentieux contre les décisions des administrations des provinces.

Les dispositions sommaires sur les tribunaux administra-

tifs, contenues dans les articles 102 et 103 de la constitution, ont été réglementées en détail par deux textes organiques. La loi du 17 mai 1922 sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs, a organisé la composition, les attributions, la compétence et la procédure de ces corps. Le décret organique du 5 septembre 1922 a déterminé les conditions de l'application pratique de la loi du 17 mai 1922.

L'organisation des tribunaux administratifs, établie par les articles 102 et 103 de la constitution de *Vidoodan* et par les deux textes organiques des 17 mai 1922 et 5 septembre 1922, est restée intacte jusqu'en 1928.

La loi des finances pour l'année 1928-1929 a porté la première atteinte, quoique peu importante, à ce système. L'article 380 de la loi citée a modifié la procédure du Conseil d'Etat.

Ensuite est intervenu le Manifeste Royal du 6 janvier 1929, qui a aboli la constitution de *Vidoodan* et ainsi les articles 102 et 103 sur les tribunaux administratifs.

Enfin ont été données les lois organiques du 7 janvier 1929 et du 29 décembre 1929. La loi organique du 7 janvier 1929 a modifié et complété la loi du 17 mai 1922 sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs. La loi du 29 décembre 1929 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des Tribunaux administratifs a modifié et complété le décret organique du 5 septembre 1922.

Donc, l'organisation actuelle des juridictions administratives en Yougoslavie repose sur les deux lois organiques des 7 janvier 1929 et 29 décembre 1929.

En étudiant le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs de leurs divers côtés, nous suivrons l'ordre historique. Nous expliquerons d'abord les prescriptions de la constitution de *Vidoodan* et des textes de 1922. Nous étudierons ensuite les modifications apportées par la justice administrative par les deux lois organiques de 1929 et ainsi nous arriverons à son organisation actuelle.

Section II. — DEGRÉS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

Les deux lois organiques de 1929, de même que la constitution de 1921 et les textes de 1922, prévoient l'institution de deux sortes de juridictions administratives : des Tribunaux Administratifs de première instance et du Conseil d'Etat. Les premiers apparaissent comme des tribunaux de première instance, tandis que le Conseil d'Etat se présente comme un tribunal administratif supérieur de deuxième instance. Il pourrait donc sembler logique d'étudier en premier lieu les Tribunaux Administratifs en leur qualité de tribunaux de première instance et ensuite seulement le Conseil d'Etat. Nous avons cependant tout de même adopté l'ordre inverse et nous allons étudier dans la troisième partie le Conseil d'Etat et dans la quatrième les Tribunaux Administratifs. Voici pourquoi : Quoique appelés tribunaux administratifs de première instance, les Tribunaux ne sont pas tout à fait des tribunaux de premier ressort de droit commun. En réalité leur compétence est assez limitée, parce que le Conseil d'Etat est seul compétent pour trancher en premier et dernier ressort tout le contentieux administratif fondé sur les recours contre les décisions ministérielles et contre les décrets de nomination. Appartient donc aux Tribunaux Administratifs seulement le droit de statuer sur le contentieux administratif dérivant des recours contre les décisions des autorités inférieures.

Il y a une autre raison qui nous conduit à étudier le Conseil d'Etat avant les Tribunaux Administratifs. Les Tribunaux Administratifs, à savoir, sont calqués sur l'organisation des tribunaux judiciaires et leur unique fonction est la justice administrative. Le Conseil d'Etat yougoslave, par contre, n'est pas seulement un tribunal administratif ; il a, comme l'ancien Conseil d'Etat serbe, d'autres attributions importantes surtout du domaine de l'administration active. Sa composition et en particulier sa procédure ont peu à voir avec le fonctionnement des tribunaux judiciaires. C'est cette complexité de nature du Conseil d'Etat qui constitue le trait caractéristique de la justice administrative en Yougoslavie et qui nous indique d'aborder en premier lieu l'étude du Conseil d'Etat.

CHAPITRE II

COMPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

Section I. — MEMBRES.

Le Conseil d'Etat a trente membres.

L'article 103 de la constitution de 1921 prévoyait pour la première composition du Conseil d'Etat un mode de recrutement spécial, emprunté à la législation serbe. L'élection était le principe, mais régie des règles assez complexes. Les membres du Conseil d'Etat étaient nommés par décret royal portant le contre-seing du président du Conseil des Ministres, de manière à ce que la moitié des membres soit choisie par le Roi sur la liste des candidats proposés par la Chambre des Députés, et l'autre moitié par la Chambre des Députés sur la liste des candidats dressée par le Roi. Les listes des candidats devaient contenir un nombre double de noms par rapport aux places qu'il fallait remplir.

Le même article prévoyait enfin que les conditions dans lesquelles il sera pourvu aux places vacantes seraient déterminées par une loi spéciale qui pourrait ne pas se conformer au principe ci-dessus posé.

Donc, la loi organique était libre d'organiser à l'avenir un autre mode de recrutement du Conseil d'Etat. Toutefois, la loi du 17 mars 1922 avait adopté le même système.

La loi organique du 7 janvier 1929 a modifié cet état de choses. En vertu de l'article 2 de cette loi, les membres du Conseil d'Etat sont nommés librement par le Roi sur la proposition du président du Conseil des Ministres.

Les conditions générales pour la nomination des conseillers sont les suivantes :

1^o Etre citoyen yougoslave ; on ne fait pas de distinction

entre le citoyen d'après la naissance et celui d'après la naturalisation ;

2^o Avoir le diplôme de la faculté de droit pour deux tiers des membres, c'est-à-dire pour vingt conseillers ; pour un tiers des membres le diplôme de n'importe quelle faculté ou école supérieure ayant rang de faculté est suffisant. Le diplôme peut être obtenu soit dans le pays soit à l'étranger ;

3^o Etre fonctionnaire supérieur ou exercer une profession libre (1). Fonctionnaires supérieurs doivent être considérés, d'après la nouvelle loi sur les fonctionnaires du 31 mars 1931, les fonctionnaires à partir du quatrième groupe du deuxième degré et au-dessus ;

4^o Avoir passé préalablement dix ans dans un service public ou avoir exercé une profession libre pendant dix ans. Par « service public » il faut entendre une fonction dans un sens large, or cette fonction peut être judiciaire et administrative, régulière ou contractuelle, et selon le rang, supérieure ou subalterne.

L'organisation du mode de recrutement des membres du Conseil d'Etat et les conditions de capacité requises d'eux selon la constitution de 1921 peuvent être critiquées de plusieurs point de vue.

Le système, si compliqué, adopté pour le recrutement des conseillers avait été introduit exprès dans la constitution de *Vidovdan* pour assurer l'équilibre d'influence au Conseil d'Etat entre la royauté et le Parlement. Ce système avait été critiqué à l'Assemblée Constituante par l'opposition. L'opposition soutenait, en effet, que par ce système le gouvernement lui-même nommait tous les conseillers d'Etat, parce qu'il choisissait par sa majorité parlementaire tous les conseillers que la Chambre devait prendre sur la liste du Roi et en outre, par son influence sur le Roi et par la nécessité du contre-seing ministériel sur les

1. Ni l'article 102 de la constitution de *Vidovdan* ni l'article 11 de la loi organique du 7 janvier 1929 ne parlent pas de profession libre. Ces textes emploient les expressions *javni radnik* et *javni rad* qui signifient littéralement en français « travailleur public » et « travail public ». Ces expressions empruntées à la terminologie juridique allemande traduisent les phrases *oeffentlicher Arbeiter* et *oeffentliche Arbeit*, qui se rapportent autant à une profession libre qu'à une fonction politique.

décrets, il choisissait les conseillers sur la liste de la Chambre des Députés, laquelle d'ailleurs avait été composée par la majorité parlementaire.

Ce reproche était assez justifié, mais il y en avait un autre plus grave encore à charge de ce mode de recrutement. Par ce système, en effet, la nomination des conseillers d'Etat était laissée entièrement aux facteurs politiques, ce qui était absolument contraire au désir de transformer le Conseil d'Etat dans un tribunal administratif impartial et dénué de toute influence politique.

A l'élection, comme mode de recrutement des conseillers d'Etat, la loi du 7 janvier 1929 a substitué la nomination par le Roi. Du point de vue juridique cette modification est justifiée, parce que le Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif nomme tous les juges, et il est donc logique qu'il choisisse aussi les membres du Conseil d'Etat, qui est avant tout un tribunal.

Mais si cet inconvénient a disparu, il en subsiste un autre, bien plus grave, résultant des conditions des capacités requises des conseillers d'Etat. Nous savons qu'un tiers des membres du Conseil ne sont pas licenciés en droit. Or, ces conseillers se sont montrés peu capables de juger. Nous savons ensuite que pour devenir conseiller d'Etat il suffit d'avoir exercé une fonction politique ou une profession libre ou avoir été au service de l'Etat. De pareilles conditions de capacité ont fait que le Conseil d'Etat est composé d'hommes de professions différentes, dont aucune n'est assez prédominante pour transmettre au Conseil tout entier ses habitudes et son exactitude professionnelles. La précision professionnelle, qui est la conséquence d'habitudes professionnelles, donne à une profession une solidité spéciale, sans laquelle il est difficile d'imaginer un tribunal et surtout celui au-dessus de qui il n'y a plus aucun contrôle. Ni la constitution de 1921, ni la loi organique n'ont pas tenu compte de ce fait qui est très important pour la bonne justice du Conseil d'Etat.

Le mode de recrutement du Conseil d'Etat et les conditions de capacités exigées par la constitution de 1921 représentent un résidu historique de l'époque quand le Conseil d'Etat en Serbie était de sa nature un corps politique et quand les fac-

teurs politiques avaient des motifs pour exercer leur influence sur lui. Ici encore, comme il arrive assez souvent dans les institutions juridiques, la cause est disparue et son effet subsiste.

Les conseillers d'Etat sont classés parmi les fonctionnaires d'Etat. La constitution de 1921 et la loi organique du 17 mars 1922 donnaient aux membres du Conseil certains privilèges par rapport aux autres fonctionnaires. Ces privilèges leur étaient accordés en considération du haut rang qu'ils occupaient dans la hiérarchie administrative, de l'importance des affaires qu'ils expédient et surtout en leur qualité de juges administratifs. Ils jouissaient des privilèges suivants :

1^o La fixité de la fonction de conseiller leur était garantie. Le pouvoir exécutif n'avait pas le droit discrétionnaire sur les conseillers, comme il l'a sur les autres fonctionnaires, et il ne pouvait pas les révoquer d'après sa convenance ni malgré leur volonté. Les conseillers d'Etat pouvaient et devaient être mis à la retraite par une décision du gouvernement, seulement dans les trois cas prévus par la constitution : A) Lorsqu'ils avaient passé quarante ans au service de l'Etat, B) lorsqu'ils avaient 70 ans révolus, C) lorsqu'ils devenaient physiquement ou intellectuellement incapables d'exercer leurs fonctions.

2^o L'inamovibilité des conseillers était, en principe, reconnue et elle consistait en ceci : A) L'autorité administrative ne pouvait pas faire passer les conseillers sans leur consentement dans d'autres services de l'Etat ; B) Les ministres ne pouvaient, même provisoirement, les employer pour exercer d'autres fonctions que celles qui entrent dans la compétence du Conseil d'Etat, telle qu'elle est réglée par la loi. Dans ce cas, le consentement préalable est aussi demandé aux conseillers en question et l'autorisation du Conseil d'Etat restait toujours nécessaire, parce qu'il peut arriver que le Conseil ne réunisse pas le quorum nécessaire pour pouvoir statuer valablement.

3^o Une sorte d'immunité était assurée aux conseillers d'Etat pendant l'exercice de leurs fonctions. Les membres du Conseil ne pouvaient être mis en accusation pour leur fonction de juge sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat donnée en assemblée générale. Cette immunité était acquise aux conseil-

lers concurremment avec la règle d'après laquelle ils ne pouvaient être suspendus de leurs fonctions, être affectés à d'autres services de l'Etat, ou être mis à la retraite avant 70 ans qu'en vertu d'un jugement.

4^o Les conseillers d'Etat, enfin, avaient un rang exceptionnel dans la hiérarchie des fonctionnaires, parce qu'ils en occupaient la première place.

Le Manifeste Royal du 6 janvier 1929 a supprimé la constitution et le Parlement et a introduit en Yougoslavie le régime absolutiste. La loi organique du 7 janvier 1929 a été rendue en vue d'appliquer à l'organisation du Conseil d'Etat les vues du Manifeste Royal. Cette loi a entièrement modifié la situation des conseillers d'Etat qui ont perdu les plus importants de leurs privilèges. La situation actuelle des conseillers d'Etat est donc la suivante :

1^o Ils ont perdu la fixité de leur fonction. La nouvelle loi ne s'est pas contentée d'omettre l'ancien article 12 et de supprimer ainsi tacitement ce privilège, mais elle l'a dit expressément dans le nouvel article 12 : « Les membres du Conseil d'Etat... peuvent être suspendus de leurs fonctions, affectés à d'autres services de l'Etat ou mis à la retraite par un décret royal sur la proposition du président du Conseil des Ministres. »

2^o Ils ont perdu ensuite une partie de leur inamovibilité. Ils peuvent en effet être affectés à d'autres services de l'Etat sans leur consentement et par là cesser, contre leur volonté, d'être membres du Conseil d'Etat. Mais ils conservent l'autre partie de leur immunité qui consiste dans l'impossibilité pour les ministres de les employer à titre provisoire, pendant qu'ils restent membres du Conseil d'Etat, pour l'exercice d'autres fonctions que celles qui rentrent dans la compétence du Conseil d'Etat. Dans ce cas toujours le consentement préalable du conseiller en question doit être demandé et le Conseil d'Etat doit donner son autorisation.

3^o L'immunité prévue dans l'article 13 de l'ancienne loi reste acquise aux conseillers d'Etat. Par elle les membres du Conseil d'Etat ne peuvent être mis en accusation pour leur fonction de juges sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat, donnée en assemblée générale.

4^o De même, en vertu de la nouvelle loi, les conseillers

d'Etat conservent le rang exceptionnel dans la hiérarchie des fonctionnaires.

Parmi les membres du Conseil d'Etat un conseiller est désigné comme président et un autre comme vice-président, par décret royal sur la proposition du président du Conseil des Ministres. Le président du Conseil d'Etat représente le Conseil devant toutes les autorités. Il est à la fois chef de l'institution administrative et directeur du Conseil d'Etat considéré en tant qu'assemblée délibérante. Le président est remplacé par le vice-président, et quand celui-ci est empêché, alors par le plus ancien président de section.

Section II. — PERSONNEL AUXILIAIRE.

En vertu de l'article 2 du décret du 5 septembre 1922 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, le personnel auxiliaire du Conseil d'Etat se composait de six premiers secrétaires, de six seconds secrétaires, de six greffiers et du nombre nécessaire des copistes et des garçons de bureaux. Le même article prescrivait que les secrétaires et les greffiers doivent être munis du diplôme de la licence en droit. Ils étaient assimilés aux autres fonctionnaires, sauf les différences suivantes : *A)* Ils étaient nommés, avancés et révoqués sur des propositions adressées par le Conseil d'Etat au président du Conseil des Ministres ; *B)* Lorsqu'il s'agissait de demander un congé, le personnel pouvait l'obtenir soit du Conseil d'Etat soit de son président, tandis que les autres fonctionnaires dépendent à cet égard du directeur du service ou du ministre ; *C)* Le personnel tout entier était soumis au pouvoir disciplinaire du président du Conseil d'Etat, qui disposait de mêmes sanctions que le ministre à l'égard des autres fonctionnaires.

L'article 85 de la loi sur les douzièmes provisoires pour avril-juin 1925 a institué un secrétaire général et un archiviste au Conseil d'Etat.

La loi du 29 décembre 1929, sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, a établi la composition du personnel auxiliaire du Conseil d'Etat comme il suit : un secrétaire général, six référendaires, six secrétaires, six greffiers, un archiviste et

le nombre nécessaire de copistes et de garçons de bureaux.

Le mode de recrutement du personnel auxiliaire est modifié. Le secrétaire général, les référendaires, les secrétaires et les greffiers doivent toujours être licenciés en droit. Mais on exige en plus qu'ils soient pourvus de l'examen pratique de juge. Le secrétaire général, les référendaires et les secrétaires plus anciens sont nommés par le Roi sur la proposition du président du Conseil des Ministres. Les autres secrétaires et les greffiers sont nommés par décret du président du Conseil des Ministres. Les copistes et les garçons des bureaux sont nommés directement par le président du Conseil d'Etat. Tout le personnel auxiliaire est soumis au pouvoir disciplinaire du président du Conseil d'Etat. De même le président du Conseil d'Etat, respectivement le Conseil lui-même, conserve le droit d'accorder des congés à son personnel.

L'attribution principale du secrétaire général est la direction de l'administration du Conseil d'Etat. Il exerce cette fonction sous la surveillance immédiate du président du Conseil. Le secrétaire général est encore le greffier de l'assemblée générale du Conseil. S'il est empêché de remplir ses fonctions, le plus ancien référendaire suivant le rang le remplace.

D'après l'article 3 de la loi précitée, les référendaires ont le rang des anciens premiers secrétaires. Leurs fonctions principales consistent dans l'élaboration des rapports sur les différentes affaires. Ils n'ont pas le droit de vote. Dans l'exercice de leurs fonctions ils sont aidés par les secrétaires et par les greffiers.

CHAPITRE III

JURIDICTION DU CONSEIL D'ÉTAT

Section I. — ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES.

En vertu de l'article 1 de la loi organique du 17 mai 1922, le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême.

Mais, comme nous le verrons dans le chapitre IV, le Conseil d'Etat n'est pas seulement un tribunal administratif. Il est aussi un organe de l'administration active ayant des attributions variées. Le Conseil d'Etat, quand il exerce les fonctions juridictionnelles, cesse de faire partie de l'administration active et se transforme en un tribunal qui est au-dessus de l'administration et qui par ces décisions oblige celle-ci de respecter les prescriptions de la loi et les droits individuels.

Les caractéristiques des juridictions administratives en Yougoslavie, et du Conseil d'Etat en particulier, sont les suivantes :

I. — Dans tous les différends devant les tribunaux administratifs (1) une des parties litigieuses est toujours l'autorité administrative. L'autre partie peut être une personne physique ou juridique ou de nouveau l'autorité administrative. L'administration est représentée par ses organes : soit par les ministres, soit par d'autres organes qui dépendent du ministre

1. En employant l'expression : Tribunaux Administratifs, avec deux majuscules, nous pensons aux tribunaux administratifs de première instance prévus par la constitution de 1921 et les textes organiques de 1922. La locution : tribunaux administratifs, avec deux minuscules est employée pour indiquer toutes les juridictions administratives ensemble, donc le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs de première instance.

dans la hiérarchie des fonctionnaires, soit enfin par la Cour des Comptes.

Le principe est que l'autorité administrative, lorsqu'elle fait face à une personne physique ou juridique, apparaît devant le tribunal en qualité de puissance publique. Lorsque toutes les deux parties litigieuses sont des autorités administratives, l'une représente l'Etat en sa qualité de puissance publique et l'autre en sa qualité de personne morale. Le litige est, de règle, soulevé par une décision rendue par l'autorité administrative en vertu de son droit de commandement. Ce principe comporte deux sortes d'exceptions : A. Un pareil différend peut, en vertu d'une loi, être enlevé au tribunal administratif et conféré aux tribunaux judiciaires. Un tel exemple se trouve dans la loi serbe sur l'expropriation, qui est encore en vigueur sur le territoire de l'ancien royaume de Serbie. La propriété privée des immeubles peut être expropriée pour cause d'utilité publique seulement en vertu d'un acte de l'autorité souveraine. Pourtant les tribunaux judiciaires sont compétents pour trancher les différends résultant de l'évaluation des terrains expropriés. — B. Au contraire, le différend, dans lequel l'administration apparaît en qualité de personne morale, peut être enlevé au tribunal judiciaire et attribué à la compétence des tribunaux administratifs. Dans ce cas encore un texte de la loi est nécessaire. Mais il y a aussi des cas dans lesquels, quoique le texte de la loi fasse défaut, le Conseil d'Etat se déclare compétent pour trancher les litiges soulevés par les actes de gestion de l'Etat, dans lesquels celui-ci est seulement une personne privée et par là assimilable aux simples particuliers

II. — Les juridictions administratives sont de deux degrés. Les Tribunaux Administratifs jugent toujours en première instance. Ils sont compétents pour statuer sur le contentieux administratif soulevé par les recours contre les actes administratifs des autorités administratives inférieures. Le Conseil d'Etat est le tribunal de premier et dernier ressort ou de deuxième et dernier seulement. Il juge en premier et dernier ressort les recours contre les décisions ministérielles et les décrets de nomination. Pour ces actes sa compétence est exclusive.

Il juge en deuxième et dernière instance les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs.

III. — Les décisions des juridictions administratives ne sont jamais de principe. Leur caractère est particulier et individuel. Elles se rapportent seulement aux cas concrets, et ont de valeur exclusivement entre les parties litigieuses. Donc, les juridictions administratives ne fixent pas par leurs jugements aucun principe juridique et ceux-là n'ont pas de valeur vis-à-vis des tiers.

Tout de même ce principe comporte une exception, qui a trait au maintien de l'unité de jurisprudence administrative par le Conseil d'Etat. Comme il sera dit plus bas, le Conseil d'Etat juge par des sections de cinq membres. En vertu du paragraphe 13 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, lorsqu'une section est dans une question de droit d'opinion contraire à la solution déjà donnée par un jugement à la même question de droit, l'affaire sera soumise, sur la proposition d'un conseiller, au Conseil d'Etat tout entier qui dans l'assemblée générale tranchera le différend. Les décisions rendues en assemblée générale sont de principe et obligatoires pour tous les cas identiques soumis aux juridictions administratives, tant qu'elles n'ont pas été modifiées par une autre assemblée générale du Conseil d'Etat.

IV. — Les tribunaux administratifs peuvent statuer seulement en vertu d'une requête présentée par les personnes intéressées. De là il suit : A. que l'autorité administrative subordonnée n'est pas obligée d'envoyer d'office sa décision à l'examen du tribunal administratif ; B. que les tribunaux administratifs n'ont pas le droit de mettre en marche l'appareil judiciaire de leur propre initiative.

V. — Les tribunaux administratifs exercent leur justice en renforçant ou en annulant les décisions des autorités administratives contre lesquelles les recours sont formés. Le renforcement des actes attaqué est effectué seulement indirectement par le rejet de la requête. Quand une requête, présentée contre un acte administratif, est rejetée, cela ne doit toujours signifie,

que cet acte est légal, mais seulement que les allégations contenues dans la requête ne sont pas fondées. L'annulation des actes administratifs est toujours directe. Quoique la loi soit muette, la jurisprudence du Conseil d'Etat admet que les actes administratifs peuvent être annulés ou en totalité ou seulement en partie.

Attendu, donc, que la compétence des tribunaux administratifs se limite au droit d'accorder ou d'enlever aux actes administratifs leur force de coercition, il s'ensuit que, de principe, les tribunaux administratifs ne peuvent pas réformer les actes administratifs, ni à leur place rendre des nouveaux actes.

Cependant, si par son jugement la juridiction administrative ne statue pas directement sur le litige lui-même et ne rend une nouvelle décision sur le fond du procès, mais se borne de renforcer ou d'annuler les actes d'une autre autorité, elle doit tout de même, dans l'exposé des motifs du jugement, mentionner toutes les considérations en vertu desquelles on peut établir que la prescription légale, sur laquelle se fonde l'acte attaqué, a été respectée ou violée. Par conséquent, dans toute décision des tribunaux administratifs, le cas litigieux doit être examiné et débattu en détail, tant au point de vue des faits que du droit. Le but de cet examen est double. D'une part, il doit déterminer la ligne de conduite de l'autorité administrative, dont l'action forme l'objet du contentieux. D'autre part, il doit accorder aux particuliers, qui ont formé le recours, la protection contre l'arbitraire de l'autorité administrative et la restitution de leurs droits violés.

Lorsque le jugement d'un tribunal administratif rejette la requête et par là renforce indirectement l'acte attaqué, le procès est définitivement terminé. Lorsque, au contraire, l'acte attaqué est annulé, le différend ne sera pas terminé et il aura les conséquences suivantes :

A. L'autorité administrative sera obligée de rendre une nouvelle décision en conformité avec la situation objective et juridique contenue dans la sentence du tribunal. Cependant, il y a des cas où cette nouvelle décision est inutile. C'est lorsque la seule annulation de l'acte attaqué accorde la satisfaction au particulier lésé.

B. Le particulier rentre dans la possession de tous ses droits,

qui lui sont reconnus par le jugement. Par rapport à lui, donc, l'acte attaqué est sans valeur.

Le principe que les tribunaux administratifs ne peuvent eux-mêmes réformer les actes administratifs comporte une exception. L'article 43 de la loi de 1929 donne au Conseil d'Etat dans un cas déterminé la possibilité de remplacer par sa décision les actes administratifs.

VI. — Toutes les décisions des juridictions administratives sont obligatoires pour les particuliers, qui doivent s'y soumettre, et pour les autorités administratives qui doivent les exécuter.

La sanction des jugements des tribunaux administratifs envers les particuliers consiste dans leur exécution forcée.

La sanction des jugements des tribunaux administratifs envers l'autorité administrative est contenue dans l'article 43 de la loi du 7 janvier 1929. Cet article est ainsi formulé : « Lorsque les jugements du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs exigent qu'il soit pris un nouvel acte administratif, et lorsque l'autorité administrative ne le rend pas dans le délai de trois mois à partir de la notification du jugement, la personne au profit de laquelle le jugement est rendu a le droit de former un recours devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rendra dans ce cas une décision par laquelle l'acte administratif sera entièrement remplacé ».

Donc, lorsque par un jugement l'acte attaqué est annulé, l'autorité compétente doit rendre un nouvel acte dans le délai de trois mois. Passé ce délai le requérant peut s'adresser au Conseil d'Etat, qui par une décision rendra l'acte administratif.

Le requérant se servira de la même procédure lorsque l'autorité administrative lui aura rendu un nouvel acte non conforme aux considérations contenues dans le jugement. Ici encore le Conseil d'Etat lui rendra par sa décision un nouvel acte conforme aux dispositions du jugement du tribunal administratif. Le particulier en question, en effet, n'aura pas d'intérêt de former un nouveau recours contre le nouvel acte rendu contrairement au premier jugement, parce qu'alors il ferait dépendre la réalisation de son droit entièrement de

l'autorité administrative. L'autorité a déjà montré sa mauvaise volonté d'exécuter le jugement et elle se trouve dans une situation identique à celle dans laquelle elle se trouverait si elle avait omis de prendre un nouvel acte.

La sanction prévue dans l'article 43 de la loi semble très forte. En réalité elle est faible et impuissante devant la mauvaise volonté de l'administration. A savoir, quand l'autorité administrative ne veut pas agir, le Conseil d'Etat peut par ses décisions remplacer les actes administratifs, et tout de même les droits violés des particuliers ne recevront pas leur satisfaction. Dans la plupart des cas, en effet, un nouvel acte administratif n'est pas suffisant pour la satisfaction des droits des individus, mais il faut en plus que l'administration, dans l'action administrative, tienne compte de cet acte. Un exemple pratique éclairera cette idée. La loi sur les fonctionnaires civils de 1923 divisait les fonctionnaires de l'Etat en trois catégories. Chaque catégorie était à son tour subdivisée en plusieurs groupes. Suivant l'article 11 de cette loi le président du Conseil d'Etat était classé dans le premier groupe de la première catégorie et les membres du Conseil dans le deuxième groupe de la première catégorie. Les conseillers d'Etat nommés avant l'entrée en vigueur de la loi de 1923 ont formé le recours devant le Conseil d'Etat en demandant d'être classés dans le premier groupe de la première catégorie. Le Conseil d'Etat a admis leur recours et annulé les décisions attaquées, mais l'autorité administrative n'a pas voulu exécuter les jugements du Conseil d'Etat. Alors le Conseil d'Etat a lui-même, sur la demande des conseillers intéressés, rendu les actes administratifs en vertu de l'article 43. Mais ces conseillers, quoique étant reconnus du premier groupe de la première catégorie, reçoivent tout de même les traitements du deuxième groupe, par le seul fait que la Cour des Comptes, en respectant les disponibilités budgétaires leur accorde seulement le visa pour le traitement de deuxième groupe. Ainsi, dans ce cas classique, la mauvaise volonté de l'autorité administrative a empêché même les membres du Conseil d'Etat d'obtenir la satisfaction complète de leurs droits.

Mais il est possible que le législateur ait introduit la disposition de l'article 43 plutôt comme une sanction morale, en

supposant qu'on n'aura jamais besoin de son application pratique. En partant évidemment de la supposition que l'autorité administrative et les tribunaux administratifs ont le même but, à savoir, d'assurer une bonne administration, on devait s'attendre qu'en considération de ce but commun l'autorité administrative aurait exécuté sans besoin d'aucune contrainte les jugements qui eussent constaté et corrigé ses fautes.

VII. — La requête aux tribunaux administratifs ne peut être présentée avant la formation préalable du recours devant l'autorité administrative supérieure, immédiatement superposée. Ce principe peut être traduit en trois propositions : 1^o Contre la décision d'une autorité administrative peut être formé le recours *seulement* devant l'autorité administrative immédiatement superposée. 2^o Contre la décision de l'autorité administrative superposée on peut exercer le recours *seulement* devant le Tribunal Administratif (ou devant le Conseil d'Etat si l'autorité superposée est le ministre). 3^o Le recours hiérarchique ne peut être formé que devant une seule autorité administrative.

En exécution de la règle que contre une décision le recours peut être porté *seulement* devant l'autorité administrative immédiatement supérieure, le paragraphe 29 de la loi du 29 décembre 1929 détermine que contre les décisions communales les recours doivent être adressés à l'autorité administrative de l'Etat immédiatement superposée.

Ce principe comporte deux groupes d'exceptions :

1^o Il n'existe pas une autorité supérieure à l'autorité qui a rendu la décision en question. Alors le recours immédiat devant les tribunaux administratifs doit être admis. Ainsi il n'y a pas de recours hiérarchique possible contre les décisions ministérielles et contre les décrets de nomination. En vertu de l'article 17 de la loi du 7 janvier 1929, les recours contre ces deux sortes d'actes doivent être formés immédiatement devant le Conseil d'Etat.

2^o Il existe une autorité administrative supérieure, mais l'autorité qui a rendu la décision a dans le cas concret le droit de statuer définitivement sans que soit admis le recours devant l'autorité supérieure. Dans ce cas encore est admis le

recours direct devant les tribunaux administratifs. Ainsi le *Ban* (Gouverneur) statue sur certaines affaires de sa compétence en premier et dernier ressort. De même, en vertu de la loi sur les *Oblasti*, qui n'est plus en vigueur, ces Autonomies supérieures avaient le droit de statuer définitivement sur certaines affaires d'intérêt régional. Dans ces cas les recours doivent être portés immédiatement devant les Tribunaux Administratifs.

Ce sont des exceptions, et la règle est que pour pouvoir exercer le recours contre un acte administratif devant les juridictions administratives, il faut avoir obtenu au préalable la décision de l'autorité administrative immédiatement supérieure. Cependant, l'exercice du recours devant l'autorité supérieure peut être conçu de différentes manières. Ainsi, par exemple, une autorité administrative rend un acte qui viole les droits d'un particulier. Ce particulier lésé use du recours devant l'autorité administrative de deuxième instance, qui par sa décision réforme l'acte administratif de première instance. Cette réformation peut maintenant violer les droits d'un tiers, par rapport auquel cette décision est de première instance et ce tiers peut se pourvoir devant l'autorité de troisième instance. Cependant, le législateur n'a pas adopté ce point de vue, et le principe, que toute affaire avant d'être portée au contentieux administratif doit être examinée par l'autorité administrative immédiatement supérieure, a été limité par un autre principe que sur une même affaire peuvent statuer seulement deux degrés d'autorités administratives. Donc, si l'autorité administrative de deuxième instance, statuant sur le recours contre un acte d'une autorité de première instance, réforme l'acte attaqué par un acte nouveau et par ce nouvel acte viole les droits d'un particulier, celui-ci n'a pas le droit de se pourvoir devant l'autorité administrative de troisième instance, mais doit tout de suite présenter la requête au tribunal administratif. Le principe, que contre un acte administratif on a le droit de se pourvoir devant une seule autorité administrative supérieure et que seulement deux degrés d'autorités administratives peuvent statuer sur une même affaire, est contenu dans l'article 76 de la loi sur l'Administration Intérieure du 19 juin 1929 et dans le paragraphe 114 de la loi sur

la procédure administrative générale du 9 novembre 1930. Le Conseil d'Etat applique très strictement cette règle et annule pour incompétence les décisions des autorités administratives supérieures rendues en troisième instance (1).

Exceptionnellement, les décisions des autorités de troisième instance peuvent exister quand elles sont prévues d'une manière expresse par un texte postérieur en date à la loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs. Ainsi dans certaines affaires d'émigration sont prévus trois degrés d'autorités administratives.

Mais quoique soit juste la règle que contre une décision administrative l'on peut se pourvoir seulement devant l'autorité de deuxième instance, l'on doit admettre, sous certaines conditions, le recours aussi à l'autorité de troisième degré. Il faut en effet, distinguer deux manières d'agir des autorités supérieures. Elles peuvent agir en qualité d'autorités de surveillance ou statuer sur le fond d'un litige en qualité d'instances supérieures (2). L'autorité supérieure se comporte en qualité d'instance supérieure, lorsqu'elle statue au fond sur le recours d'un particulier contre la décision de l'autorité inférieure. En qualité d'autorité de surveillance elle agit d'office, dans l'intérêt général. La demande d'une partie peut-être la conséquence, mais non la cause de cette action. Ainsi le particulier a le droit à ce que l'autorité administrative statue sur son recours, mais il ne peut pas obliger l'autorité supérieure d'exercer son droit de surveillance. L'autorité supérieure, en sa fonction de surveillance, doit se préoccuper à ce que l'administration soit exercée légalement, à ce que les autorités inférieures ne causent d'atteintes trop graves aux prescriptions des lois matérielles et formelles et à ce que l'intérêt public soit sauvegardé. En vertu de son pouvoir de surveillance l'autorité supérieure peut, sous certaines conditions, annuler ou suspendre l'exécution des actes des autorités inférieures. Mais l'autorité supérieure ne peut pas réformer ces actes, car le droit de statuer sur le fond appartient exclusivement aux autorités de première et de

1. C. Stefanović, *Décisions de la justice administrative*, t. 2 Zagreb 1928, p. 28 et suiv.

2. C. Krbek, *Partie dans la procédure administrative*, Zagreb 1928, p. 81 et suiv.

deuxième instance et non à l'autorité de surveillance. Donc en vertu du principe que toute affaire peut passer seulement par deux degrés d'autorités administratives les particuliers n'ont pas le droit d'exercer le recours à l'autorité administrative du troisième degré, mais ils peuvent par leurs pétitions demander que le droit de surveillance soit exercé. Comme nous l'avons déjà dit, l'autorité supérieure, qui a reçu la pétition, n'est pas obligée d'exercer son droit de surveillance. Mais si elle trouve opportun de l'exercer et rendre à son tour une décision, cette décision constitue pour les parties intéressées un acte administratif nouveau qui peut violer leurs droits. Alors les particuliers peuvent exercer contre cette décision de l'autorité de troisième degré le recours devant l'autorité supérieure et ensuite présenter la requête devant les juridictions administratives.

Cependant ce recours à l'autorité de troisième degré est seulement une exception à la règle qui ne peut s'adresser qu'à deux degrés d'autorités administratives. Etant prévu des délais pour l'exercice du recours devant l'autorité administrative de deuxième instance et pour la présentation de la requête aux juridictions administratives, si un particulier, après avoir obtenu la décision de l'autorité de deuxième instance, se pourvoit à l'autorité de troisième degré, et si cette autorité conserve le silence, il ne pourra même plus s'adresser au tribunal administratif, parce que le délai pour la présentation de la requête sera forclos.

Du principe que contre les jugements des Tribunaux Administratifs on peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat et du principe que toute affaire administrative doit être examinée par deux degrés d'autorités administratives, on peut déduire un troisième principe : chaque affaire doit passer par deux instances d'administration active et par deux instances de juridictions administratives, et ainsi elle est débattue en quatre lieux différents. Par exception, certaines affaires ne seront examinées que seulement en deux ou trois lieux différents. Seront examinés seulement en deux lieux différents, par une autorité et par une juridiction administratives, les recours contre les décisions ministérielles et contre les décrets de nomination, qui sont portés directement au Conseil d'Etat. En trois lieux, c'est-à-dire devant deux autorités administratives et une

juridiction, seront débattus les recours contre les actes des autorités immédiatement subordonnées aux ministres. Enfin, en trois lieux, mais cette fois devant une autorité administrative et deux degrés de juridictions administratives seront examinés les recours contre les décisions des autorités de première instance, dans les cas spéciaux où celles-ci ont le droit de statuer définitivement sans recours possible devant l'autorité de deuxième degré.

VIII. — La formation du recours contentieux en annulation contre les actes administratifs n'arrête pas, en principe, leur exécution. En effet, il n'y a pas de continuité entre la procédure devant les autorités et les juridictions administratives. Notamment, l'acte de l'autorité administrative rendu en deuxième ressort forme la décision définitive de l'affaire litigieuse dans la procédure administrative.

Cependant le principe que le recours contre les actes administratifs devant les juridictions administratives n'arrête pas leur exécution admet deux atténuations. L'autorité administrative peut à la demande du requérant, ajourner l'exécution de l'acte administratif jusqu'au jugement définitif du tribunal, si l'intérêt général le permet, ou si l'exécution devrait causer au requérant un dommage irréparable. Dans ce cas le tribunal administratif est obligé de statuer dans le plus bref délai.

Le tribunal administratif n'est pas compétent pour permettre l'ajournement de l'exécution. Seulement l'autorité qui a rendu l'acte attaqué peut permettre cette ajournement et pour l'obtenir le particulier doit adresser à cet autorité une demande spéciale, contenant l'indication des motifs pour lesquels il demande que l'exécution soit différée. L'autorité administrative statue sur cette demande discrétionnairement.

IX. — Le Conseil d'Etat, en sa qualité de juridiction, n'exerce pas seulement le contrôle de la légalité des actes administratifs, mais il prononce aussi des peines. Les infractions qu'il juge n'ont pas été enlevées au code pénal. Ce sont ou des infractions disciplinaires d'après la loi sur les fonctionnaires, ou des délits particuliers (comme par exemple, la contrebande, la fausse déclaration des marchandises, la fausse

déclaration d'impôts, etc.) dont la nature et les peines sont prévues par les lois spéciales (comme la loi sur les douanes, les textes sur les contributions indirectes, les différents monopoles d'Etat, etc.).

X. — Le Conseil d'Etat est la juridiction des conflits de compétence devant laquelle on doit établir laquelle de deux ou plusieurs autorités administratives est compétente pour statuer sur une affaire déterminée. Il règle en outre les conflits de compétence entre les autorités autonomes, et enfin entre les autorités administratives et les autorités autonomes. Le Conseil d'Etat en réglant ces conflits ne juge pas le fond de l'affaire, mais seulement la question de la compétence.

XI. — Le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs sont compétents, en vertu du § 134 de la loi du 9 novembre 1930 sur la procédure administrative générale pour statuer sur les dommages-intérêts à allouer aux particuliers, dont les droits acquis sont violés par l'annulation ou la réformation d'un acte administratif définitif effectuée, par une autorité administrative supérieure, dans le cas de nécessité absolue pour empêcher des événements désastreux. C'est le cas unique dans l'organisation de la justice administrative en Yougoslavie où les tribunaux administratifs ne se contentent pas d'annuler ou de renforcer un acte administratif, mais tranchent le fond d'une affaire civile. C'est ensuite l'unique exception au principe que l'action en dommages-intérêts contre l'Etat peut être intentée seulement devant les tribunaux judiciaires.

XII. — Le Conseil d'Etat a donc les fonctions suivantes juridictionnelles: 1^o. Il statue sur le contentieux administratif résultant des recours contre les actes administratifs; 2^o. Il prononce des peines disciplinaires; 3^o. Il prononce des peines pour les délits spéciaux, en vertu des lois particulières; 4^o. Il règle les conflits de compétence; 5^o. Il statue sur les dommages-intérêts à allouer pour violations des droits acquis dans le cas du § 134 de la loi sur la procédure administrative générale.

Section II. — CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

La fonction la plus importante du Conseil d'Etat est de juger le contentieux administratif. Le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort sur le contentieux administratif résultant des recours formés contre les décisions ministérielles et les décrets de nomination. Il tranche en deuxième et dernière instance les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs.

La loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs n'a pas énuméré les divers cas dans lesquels on peut former le recours, mais elle a établi un principe général qui détermine les conditions d'exercice de la requête.

En vertu de l'article 15 de la loi, le contentieux administratif existe seulement entre les particuliers ou une personne juridique d'un côté et l'autorité administrative de l'autre. Il naît là où, par un acte de l'autorité administrative, un droit est violé ou est lésé un intérêt personnel et direct au requérant, fondé sur une loi.

Ensuite le troisième alinéa de l'article 21 de la loi du 7 janvier 1929 prévoit un deuxième cas de contentieux administratif, mais qui est d'une nature toute autre. Cet alinéa a la teneur suivante : « Le ministre des Finances peut dans un but de défense des lois et de l'intérêt général désigner auprès des Tribunaux Administratifs des organes spéciaux qui interviendront comme procureur au nom de l'Etat, pour le cas où une loi est violée par un acte administratif au profit des particuliers. Si la loi est violée au profit des particuliers par un décret de nomination ou par une décision ministérielle, la Cour des Comptes intervient au nom de l'Etat comme procureur devant le Conseil d'Etat ».

En vertu de ces définitions les éléments essentiels du contentieux administratif sont : 1^o Deux parties en litige ; 2^o Un acte de l'autorité administrative ; 3^o Une violation des droits ou une lésion des intérêts.

§ 1.— Parties en litige.

Dans le contentieux administratif une des parties en litige doit être toujours l'autorité administrative ; l'autre peut être une personne physique ou juridique ou encore l'autorité de l'Etat. D'habitude une partie est un particulier ou une personne morale et l'autre partie est l'autorité administrative. Donc, par conséquence, le contentieux administratif n'existe pas si toutes les deux parties litigieuses sont des particuliers ou des personnes juridiques. Enfin, dans les procès administratifs, est quelquefois un particulier qui n'est ni demandeur ni défendeur. C'est le tiers intervenant.

A. — Particulier ou personne juridique.

Particulier est toute personne physique capable d'exercer ses droits.

L'expression personne juridique ou morale il faut entendre dans le sens le plus large. Ce peuvent être l'association, la société commerciale, la corporation, tant qu'on prouve leur existence de fait. Ainsi on admet l'existence du contentieux administratif lorsqu'une partie en litige est une commune, une société anonyme, une *zadruga* ou une entreprise industrielle.

B. — L'Etat en qualité de demandeur.

L'Etat en qualité de requérant peut être représenté par les organes du ministre des Finances ou par la Cour des Comptes. Il est représenté par les organes du ministre des Finances auprès des Tribunaux Administratifs et par la Cour des Comptes auprès du Conseil d'Etat. Lorsque la Cour des Comptes ou les organes du ministre des Finances représentent l'Etat devant les juridictions administratives, ils ne représentent pas l'Etat puissance publique, mais seulement l'Etat-personne privée, c'est-à-dire l'intérêt pécunier de l'Etat.

C. — L'autorité administrative.

L'autorité administrative comme partie défenderesse représente la puissance publique. Elle peut être, ou une autorité

administrative de l'Etat, ou celle d'une Autonomie. L'autorité est représentée devant les juridictions administratives par le chef du service ou par le conseil de l'autorité autonome, lesquels ont rendu l'acte qui forme l'objet du recours. Ces chefs peuvent être le *sreski nacelnik* (sous-préfet), le *ban* (gouverneur) ou le ministre. Le conseil des autorités autonomes était en général l'*Oblasni Odbor* (le conseil directeur des autonomies supérieures, les *Oblasti*). Mais, comme suite au Manifeste Royal du 6 janvier 1929, les Autonomies supérieures ont été supprimées et maintenant on ne peut plus concevoir le contentieux administratif contre les autorités des Autonomies.

Indirectement peuvent être immiscés dans le contentieux administratif aussi d'autres organes administratifs inférieurs ou les Autonomies locales, parce qu'on se rappelle qu'avant de pouvoir former la requête devant les tribunaux administratifs, il faut avoir obtenu la décision de l'autorité de deuxième instance. Donc, dans la plupart des cas, les juridictions administrative statuent en fait sur les décisions des autorités inférieures qui sont la cause du contentieux administratif, et seulement par répercussion sur les actes des autorités supérieures qui interviennent seulement comme conséquence des décisions des autorités de première instance.

Mais le contentieux administratif peut exister seulement quand ces autorités administratives inférieures exercent des pures fonctions administratives. Il s'ensuit que le contentieux administratif devrait être inexistant lorsque ces autorités administratives seraient, exceptionnellement, par des textes législatifs spéciaux, autorisées de remplir des fonctions judiciaires.

Ainsi dans l'ancien royaume de Serbie les autorités communales avaient le droit de juger certaines affaires civiles et pénales. De même les autorités administratives de première et de deuxième instance exerçaient plusieurs fonctions judiciaires. Elles étaient chargées des voies d'exécution des jugements de tous les tribunaux et avaient des attributions dans l'instruction des affaires pénales. A cette époque on pouvait distinguer deux sortes de fonctions chez les autorités communales et les autorités administratives : les fonctions administratives et les fonctions judiciaires. Pour les fonctions administratives il est natu-

rel que ces autorités dépendent de l'autorité administrative supérieure. Mais pour les fonctions judiciaires les autorités administratives auraient dû dépendre des tribunaux judiciaires. Il en était ainsi pour les autorités communales, mais les autorités administratives relevaient même pour leurs fonctions judiciaires des autorités supérieures et du Conseil d'Etat. Cette attribution de la compétence à l'administration et au Conseil d'Etat pour statuer sur les attributions judiciaires des autorités administratives inférieures était contraire au principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif. En outre, aux fonctions judiciaires des autorités administratives faisaient défaut les éléments caractéristiques du contentieux administratif. Ainsi :

A. — L'autorité administrative n'était pas une partie dans le litige et elle était seulement le moyen d'exécution de la volonté du tribunal.

B. — Par leurs décisions, le Conseil d'Etat et les autorités administratives supérieures statuaient sur les différends qui touchaient exclusivement les particuliers et qui, de par leur nature, entrent dans le domaine du pouvoir judiciaire.

C. — Par ces décisions le Conseil d'Etat devait souvent déterminer l'autorité compétente — parmi les autorités judiciaires et administratives — pour trancher un litige né à l'occasion des voies d'exécution. Il réglait par là le conflit d'attributions et sortait des limites de sa compétence, parce que le règlement des conflits d'attributions appartenait au Tribunal de Cassation.

Donc, par l'attribution des fonctions judiciaires aux autorités administratives dans l'ancienne Serbie, beaucoup d'affaires judiciaires étaient jugées en dernier ressort par le Conseil d'Etat.

Après la formation de la Yougoslavie, les différentes parties du royaume ont conservé, jusqu'à l'unification de la législation, leurs lois particulières. Ainsi les territoires qui ont constitué les anciens Etats de Serbie et du Monténégro ont conservé parmi les autres lois, leurs lois sur les voies d'exécution. Ces textes confient l'exécution des jugements aux autorités administratives et de cette manière les juridictions administratives deviennent compétentes pour statuer sur ce genre d'affaires.

On peut dire même plus qu'une très grande partie d'affaires dévolues aux tribunaux administratifs en Yougoslavie, des territoires des anciens Etats de Serbie et du Monténégro, ont trait aux affaires judiciaires et comme telles, ne devraient même pas former le contentieux administratif.

D. — *Le tiers intervenant.*

Le contentieux administratif suppose d'habitude deux parties litigieuses : le demandeur et le défendeur. Mais à côté du demandeur et du défendeur, l'issue du procès peut présenter de l'intérêt aussi pour d'autres personnes. La loi sur le Conseil d'Etat prévoit une troisième personne, pour qui le résultat du procès peut être très important. C'est le tiers intervenant. L'article 29 de la loi est ainsi formulé : « En tous cas, le tribunal ne doit pas manquer de convoquer toutes les personnes auxquelles l'annulation de l'acte administratif aurait causé un dommage ». Donc, la tierce personne à qui l'annulation de la décision administrative peut causer des préjudices doit préalablement être entendue. Hormis ce droit à la convocation, la situation du tiers intervenant n'est nullement déterminée par la loi.

En vertu du paragraphe 58 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, dans tous les cas qui ne sont pas prévus par les lois organiques on doit appliquer par analogie les prescriptions des lois sur l'organisation des tribunaux et la procédure civile. Dans notre cas, pour déterminer la situation juridique du tiers intervenant, il faudra rechercher à quelle institution de la procédure civile il se rapproche le plus. En fait le tiers intervenant a à défendre ses droits et intérêts qui pourraient être mis en question par l'annulation de l'acte administratif dans un procès dans lequel il n'est pas partie. Une institution semblable existe dans le paragraphe 65 de la procédure civile serbe, qui traite de l'intervention accessoire. La différence entre ces deux institutions est que l'institution du paragraphe 65 est facultative, tandis que celle de l'article 29 est obligatoire. En effet, dans l'intervention accessoire les parties ont la faculté d'inviter l'intervenant accessoire d'intervenir dans le procès, tandis que devant la juridiction adminis-

trative le tiers intervenant doit être convoqué d'office par le tribunal lui-même.

A côté du droit d'être entendu, il faut reconnaître au tiers intervenant tous les droits qu'a l'intervenant accessoire dans le procès civil. Donc, le tiers intéressé a le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre les jugements des Tribunaux Administratifs. Il a de plus le droit de demander la révision du procès, lorsque le Conseil d'Etat a tranché l'affaire sans le convoquer.

§ 2. — Acte administratif.

Le contentieux administratif ne peut pas exister contre tout acte d'une autorité. Pour pouvoir être l'objet du contentieux administratif l'acte doit remplir un certain nombre des conditions. Pour satisfaire à ces conditions, l'acte doit être :

1^o Acte de l'autorité administrative.

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, existent en Yougoslavie trois pouvoirs distincts : le législatif, qui donne des lois, le judiciaire qui les applique et l'exécutif qui les exécute. Chacun de ces pouvoirs manifeste sa volonté par les actes qu'il rend, mais le contentieux administratif peut avoir lieu seulement à l'occasion des actes de l'autorité administrative, et non des autres autorités.

Les actes des autorités administratives peuvent émaner des autorités administratives de l'Etat ou des autorités administratives des Autonomies. Les actes des autorités de l'Etat peuvent être rendus par le *sreski nacelnik* (sous-préfet), par le *ban* (gouverneur) ou par le ministre. Décision ministérielle est considérée toute décision rendue par le ministre ou d'ordre ou d'autorisation du ministre, par les différentes sections ou directions du ministère. L'acte administratif peut être aussi le décret de nomination qui est signé par le Souverain et porte le contre-seing d'un ou de plusieurs ministres. L'acte administratif des Autonomies est le plus souvent l'acte de l'autorité municipale.

Le recours ne peut être exercé devant les juridictions admi-

nistratives pour les matières, dont la compétence appartient aux tribunaux judiciaires ni pour les affaires administratives confiées exceptionnellement à ces mêmes tribunaux.

2^o Acte de nature administrative.

Quand le pouvoir législatif donne une loi, elle doit être appliquée, ce qui est l'affaire des autorités administratives et judiciaires. L'autorité judiciaire applique les lois par la constatation d'un rapport de droit à l'occasion d'un différend. L'autorité administrative applique les lois en les exécutant, mais cette application n'est pas occasionnée par un procès. L'autorité administrative ne constate par son application des lois aucun rapport de droit déjà existant, mais crée un nouveau rapport, et la création d'un nouveau rapport juridique constitue le trait caractéristique de la fonction administrative et de l'acte administratif lui-même.

Donc, pour qu'un acte soit de nature administrative, il ne suffit pas qu'il soit rendu par une autorité administrative, mais il faut de plus qu'il forme un nouveau rapport juridique. Seulement à l'occasion d'un tel acte le contentieux administratif peut exister.

En principe, l'autorité administrative remplit seulement des fonctions administratives et tous ses actes sont aussi de nature administrative. Par exception, sur le territoire de l'ancienne Serbie l'exercice de certaines fonctions judiciaires est confié aux autorités administratives. Les actes de ces autorités, rendus dans l'exercice de ces fonctions, ne sont pas de nature administrative, mais judiciaire. Ils sont rendus à l'occasion des différends rentrant dans le domaine du code civil, et non dans l'exercice de fonctions administratives. Par le fait de statuer sur ces différends, les autorités administratives ne créent aucun nouveau rapport juridique, mais déclarent laquelle des parties est dans le droit. Donc le rapport de droit est seulement constaté. De leur nature, ces différends devraient être attribués à la compétence des tribunaux judiciaires, et lorsque, par exception, ils sont confiés aux autorités administratives, ils ne perdent rien du caractère qui leur est particulier, et conservent toujours leur nature judiciaire. Parce que

l'autorité administrative rend ses actes en dehors de ses fonctions administratives, ils ne sont pas de nature administrative et ne peuvent pas être l'objet du contentieux administratif.

Toutefois la jurisprudence du Conseil d'Etat est ici contraire à la doctrine. Comme il a été dit plus haut, le Conseil d'Etat dans l'ancienne Serbie se déclarait compétent, en vertu des lois organiques serbes de 1901 et 1902, pour juger les actes de cette nature. Le Conseil d'Etat en Yougoslavie trouvait, pendant un certain temps, incompétentes dans ce cas les juridictions administratives. Le revirement de la jurisprudence a eu lieu en 1925. Dans l'assemblée générale du 21 décembre 1925 le Conseil d'Etat est revenu à son ancienne jurisprudence, et maintenant, lorsqu'il s'agit des actes de nature judiciaire confiés aux autorités administratives, il déclare de principe la compétence des juridictions administratives.

L'article 19 de la loi sur le Conseil d'Etat fixe la règle qu'en aucun cas le recours ne peut être exercé devant les juridictions administratives pour les affaires disciplinaires, si une loi n'en décide autrement. L'ancienne loi sur les fonctionnaires d'ordre civil de 1923 et l'actuelle loi sur les fonctionnaires de 1931 ont toutes les deux attribué la compétence aux Tribunaux Administratifs et au Conseil d'Etat pour juger les infractions disciplinaires des fonctionnaires. Donc la règle de l'article 19 signifie en premier lieu que le recours devant les tribunaux administratifs ne peut être exercé à défaut d'un texte législatif spécial. Il veut dire ensuite que même dans ce cas le recours ne peut être exercé dans l'ampleur et selon les prescriptions du contentieux administratif, mais seulement selon les règles contenues dans les lois spéciales.

3^e Acte d'autorité

L'administration peut, en exerçant les fonctions que la loi lui confie, se comporter de deux manières. Elle peut exercer les actes ordinaires de la vie civile, qui ont pour objet ou pour résultat de conserver, de diminuer ou d'augmenter le patrimoine de l'Etat. Elle peut enfin rendre des injonctions ou des défenses en qualité de puissance publique. Donc les fonctions de l'administration peuvent être divisées dans les actes de ges-

tion et les actes d'autorité. Les actes d'autorité sont les actes rendus par l'administration en qualité de représentant de la puissance publique de l'Etat. Les actes de gestion sont accomplis par l'administration en qualité de représentant de la personne morale de l'Etat.

Le contentieux administratif peut exister seulement à l'occasion des actes d'autorité. Pour trancher les différends surgis à l'occasion des actes de gestion de l'Etat sont compétents les tribunaux judiciaires.

4^o *Acte individuel.*

L'acte, pour pouvoir être attaqué devant les juridictions administratives, doit être individuel, c'est-à-dire concerner spécialement un particulier ou une personne juridique et créer pour eux un nouveau rapport de droit. Un tel acte peut concerner plusieurs individus, mais chacun d'eux doit être désigné nommément ou au moins être facilement reconnaissable. Si l'acte touche plusieurs particuliers, chacun d'eux séparément ou tous ensemble peuvent former le recours. Les particuliers peuvent former le recours même contre un acte dans lequel ils ne sont pas mentionnés, s'ils prouvent qu'il les regarde.

De la nécessité que l'acte soit individuel on doit conclure que le recours est impossible contre les actes administratifs contenant des prescriptions générales. Ainsi le recours devant les tribunaux administratifs est impossible contre les règlements. Il est vrai que le règlement émane de la même autorité qui rend les actes administratifs individuels, mais pour déterminer la nature de l'acte il ne faut pas prendre seulement en considération l'autorité qui le rend, mais aussi son contenu. Le règlement, comme la loi elle-même, contient des règles générales de droit établies pour l'avenir et par son contenu il ne forme, non plus que la loi, *pour les individus aucun rapport nouveau de droit. Donc, en Yougoslavie le recours ne peut être formé contre les règlements.

Mais tandis que tout le monde est d'accord que le recours contre les règlements n'est pas admissible, on se demande si le recours peut être formé contre les décisions du Conseil des

Ministres. La jurisprudence du Conseil d'Etat est d'opinion que les actes du Conseil des Ministres ne peuvent jamais être contrôlés par les juridictions administratives. D'après cette jurisprudence, les décisions du Conseil des Ministres ne se rapportent pas à des particuliers déterminés personnellement, parce que le Conseil des Ministres n'est pas une autorité administrative. Il est la liaison qui sert pour le maintien de l'unité de l'administration. Ses décisions tracent la ligne de conduite pour le règlement de certaines affaires et les décisions individuelles sont rendues par la suite par les ministres compétents. En se servant de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat rejette les recours contre les décisions du Conseil des Ministres, quand celles-ci ont le caractère des prescriptions d'ordre général. Mais il rejette de même les recours contre les décisions du Conseil des Ministres, lorsque ces décisions, par exception, ont le caractère individuel (1).

Nous sommes d'accord avec la jurisprudence du Conseil d'Etat que le contentieux administratif ne peut avoir lieu lorsque les décisions du Conseil des Ministres ont le caractère de directives d'ordre général, mais nous croyons que le recours devrait être admissible lorsque, exceptionnellement, les décisions du Conseil des Ministres revêtent le caractère individuel, parce qu'alors ces actes forment pour un particulier déterminé un nouveau rapport de droit et, par là, participent à la nature de l'acte administratif.

5^o *Acte lié.*

Il faut distinguer deux espèces d'actes administratifs : les actes discrétionnaires que l'administration peut prendre selon sa libre appréciation et les actes pour l'accomplissement desquels elle est liée par la volonté de la loi. Si la volonté de la loi n'est pas explicitement déterminée, l'administrateur doit la trouver par l'interprétation.

Lorsqu'un acte administratif, pour l'accomplissement duquel l'administration est liée, est rendu contrairement aux prescriptions de la loi, les tribunaux administratifs peuvent l'annuler

1. C. Frantlovic, *La loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs*. Beograd, 1930, page 34.

sur la demande des intéressés. Au contraire, au moins en principe, les actes discrétionnaires échappent au contrôle des juridictions administratives. De là on voit l'importance qu'il y a de limiter le nombre des actes discrétionnaires. Dans l'Etat policier, le champ d'action de l'autorité administrative d'après sa libre appréciation est très vaste. Dans l'Etat légal, les actes discrétionnaires existent tout de même, mais leur champ d'action est beaucoup plus étroit et ses limites sont bien fixées.

Cependant, quand on dit que les actes discrétionnaires échappent au contrôle de la justice administrative, cela ne veut pas dire qu'ils échappent à ce contrôle en totalité. Ils échappent seulement quant à leur opportunité. Contre l'opportunité des actes discrétionnaires on ne peut former le recours devant les tribunaux administratifs, mais on peut utiliser seulement le recours hiérarchique devant l'autorité supérieure. Par contre, les actes discrétionnaires peuvent être attaqués pour toute illégalité. Ces actes peuvent être soumis aux juridictions administratives surtout à cause des illégalités contenues dans leurs parties liées par la loi. Par exemple, l'administration a le droit de concéder un permis ou une concession seulement aux personnes remplissant certaines conditions de capacité. Si l'autorité administrative concède ces droits à une personne qui ne remplit pas ces conditions, son acte, quoique discrétionnaire, est illégal et peut être annulé par le tribunal. En laissant de côté ces prescriptions spéciales, il y a aussi des règles d'une application plus générale. L'action administrative, en effet, n'est jamais libre, même quand il s'agit des actes discrétionnaires, puisque de tels actes impliquent au moins une compétence pour les rendre et sont habituellement soumis à des formes déterminées. L'autorité administrative en rendant les actes discrétionnaires doit respecter les règles de compétence, les règles de la procédure et de la forme. Les tribunaux administratifs ont de plus le droit d'examiner si la décision administrative est conforme au contenu des actes qui l'ont motivée. L'autorité administrative doit encore tenir compte du but en vue duquel le législateur lui a conféré le pouvoir de rendre les actes discrétionnaires sur les affaires déterminées. Et lorsque l'autorité administrative rend un acte discrétionnaire dans un autre but que celui prévu par la loi, la juridiction administra-

tive peut être saisie. Ainsi le Conseil d'Etat a, dans un cas concret, annulé une décision ministérielle par laquelle un employé a été transféré pour punition. En vertu de la loi sur les fonctionnaires d'Etat de 1923, qui alors était en vigueur, les fonctionnaires pouvaient être transférés, mais le déplacement ne pouvait pas être motivé par la punition, parce que la loi ne le prévoyait pas.

Dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative rend les actes en regard de l'intérêt de l'Etat librement compris, dans le but du maintien de l'ordre public et de la sûreté générale, de la nécessité immédiate, etc. ou sur les bases de la libre détermination de certains faits objectifs. Lorsqu'il s'agit des faits objectifs, ils doivent être établis d'une façon indubitable suivant leur nature spéciale. Seulement après la détermination des faits objectifs l'administration peut juger de l'opportunité de l'affaire. Par exemple, l'autorité administrative jouit du pouvoir discrétionnaire pour accorder l'autorisation à un particulier d'élever une digue pour son moulin à eau. Mais elle peut lui donner cette autorisation seulement après que les experts spéciaux auront, d'une manière scientifique, établi que le rehaussement du niveau de l'eau occasionné par cela même, n'aura pas pour conséquence l'éroulement des rivages ni la modification du cours d'eau. Si l'autorité donne l'autorisation avant d'avoir déterminé cette circonstance, les propriétaires limitrophes peuvent former le recours et obtenir l'annulation de l'acte attaqué. Donc, un tel acte est discrétionnaire seulement dans une certaine mesure. Par conséquence, dans les actes discrétionnaires nous pouvons distinguer les parties qui sont complètement abandonnées à la libre appréciation de l'administration des parties dont l'accomplissement est prescrit par la loi.

Il s'ensuit qu'échappent au contrôle des juridictions administratives seulement ces actes pour lesquels la loi a laissé à l'administration le droit d'apprécier en toute liberté leur opportunité. Cependant, dans ces derniers temps, la doctrine commence par contester même dans ces cas le droit du libre jugement de l'administration et soutient qu'en fait la libre appréciation n'existe pas du tout, parce que la réunion des circonstances déterminées ne peut provoquer qu'une *seule*

action de l'autorité administrative, celle qui est conforme à l'intérêt de l'Etat, et en aucun cas celle qui plaît à l'administrateur et qui peut être contraire à cet intérêt. Tout de même, quoi qu'il soit bien évident que, sous la formule d'intérêt de l'Etat peuvent se cacher les intérêts les plus variés, il ne paraît pas possible d'enlever à l'autorité administrative toute liberté d'action dans certaines circonstances qui ne peuvent être ni prévues, ni réglementées d'avance. Dans ces circonstances nombreuses et imprévoyables, l'autorité doit protéger l'intérêt de la collectivité. La façon dont cet intérêt sera protégé dépend des circonstances du moment et surtout de la conception personnelle et de la capacité de l'administrateur. Du moment que l'action administrative dépend aussi d'une estimation subjective, le critérium cesse d'être certain, parce que l'appréciation du tribunal serait autant subjective que celle de l'autorité. Le contrôle de l'acte peut dans ce cas être organisé, mais seulement par moyen du recours hiérarchique devant l'autorité supérieure et non par moyen de l'action devant les juridictions administratives.

En Yougoslavie, l'administration peut rendre les actes discrétionnaires seulement lorsqu'une loi les prévoit d'une manière expresse. La loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs déclare, dans l'article 19, le recours devant les juridictions administratives contre les actes discrétionnaires non admissible. Il est naturel qu'il soit ainsi parce que ces actes ne peuvent atteindre aucun droit des administrés. Lorsqu'une requête est présentée devant les juridictions administratives et l'autorité qui a rendu l'acte déclare qu'il s'agit d'un acte discrétionnaire, le tribunal rejettera la requête s'il trouve cette allégation fondée. Mais du fait que la loi déclare les juridictions administratives incompétentes pour statuer sur les actes discrétionnaires on pourrait conclure que ces actes échappent en totalité au contrôle des tribunaux administratifs. Cependant, quand on a devant les yeux la compétence générale de ces juridictions pour le contentieux administratif et le texte précis de l'article 19, on arrive à une conclusion inverse. Les tribunaux administratifs ne peuvent sûrement contrôler les actes discrétionnaires quant à leur opportunité, mais ils peuvent les annuler lorsqu'ils sont rendus par l'auto-

rité incompétente ou lorsque l'administration en les rendant n'a pas tenu compte des prescriptions de la procédure. Telle est, en effet, l'opinion de la doctrine (1), qui s'appuie encore sur l'article 23 de la loi, qui déclare expressément la formation du recours possible lorsque l'autorité administrative dans son acte n'a pas appliqué, ou n'a pas régulièrement appliqué une loi ou un décret, ou lorsque dans la procédure qui a précédé à l'acte elle n'a pas tenu compte des règlements sur la matière.

Mais le mot décisif sur la possibilité du recours appartient à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui, à notre connaissance, ne s'est pas encore prononcée.

Donc, pour l'existence du contentieux administratif il faut qu'il s'agisse d'un acte pour l'accomplissement duquel l'administration est liée par la loi, et non d'un acte discrétionnaire. Ou, s'il s'agit d'un acte discrétionnaire, il faut au moins que certaines de ses parties soient déterminées par la loi, donc qu'on puisse arguer que les formes ont été violées ou que l'acte fut accompli dans des conditions irrégulières.

Ayant déterminé quelles conditions doit remplir un acte administratif pour pouvoir être l'objet du contentieux administratif, nous passerons en revue le recours contre le silence des autorités administratives.

Le contentieux administratif suppose l'existence d'un acte administratif rendu en violation des droits des individus. Mais il peut arriver que l'autorité administrative, sur la demande des administrés ne veuille pas rendre l'acte, et de cette manière les empêche d'obtenir la satisfaction de leurs droits violés. Notre loi, a, en suivant la législation française, prévu ce cas et a organisé la protection des droits et des intérêts quand même l'acte administratif n'a pas été rendu. L'article 22 de la loi sur le Conseil d'Etat, qui ordonne au demandeur de joindre l'acte administratif à la requête, reconnaît aussi le droit de recours au requérant qui, dans la requête, allègue de n'avoir pas pu obtenir l'acte de l'autorité administrative. Dans ce cas le requérant doit prouver, qu'il a demandé la décision deux fois et que de la deuxième demande s'est écoulé un délai de trois mois. Le

1. C. Krbek, *Partie dans la procédure administrative*. Zagreb, 1928, p. 99.

tribunal doit alors prendre la requête en considération comme si la demande du requérant avait été rejetée par l'autorité administrative compétente. Le silence de l'autorité administrative est donc assimilé au rejet de la demande.

La loi sur le Conseil d'Etat ne prévoit rien de plus et il devrait être sans importance si c'est l'autorité administrative inférieure ou supérieure qui refuse de prendre l'acte administratif. Contre le silence de toute autorité administrative le recours au contentieux devrait être admissible. Cependant, la jurisprudence du Conseil d'Etat fait intervenir ici le principe que toute affaire administrative, avant d'être déférée aux tribunaux administratifs, doit être examinée par deux degrés d'autorités administratives. La conséquence en est que seulement contre le silence de l'autorité de deuxième instance ou de l'autorité se trouvant à l'échelon supérieur de la hiérarchie administrative, la requête peut être introduite devant le tribunal administratif. Si l'autorité de première instance refuse de statuer sur une affaire, l'intéressé ne peut pas s'adresser aux juridictions administratives, mais seulement exercer le recours hiérarchique devant l'autorité administrative de degré supérieur.

§ 3. — Violation des droits et lésion des intérêts.

Le troisième élément du contentieux administratif est la violation des droits ou la lésion des intérêts personnels et directs des particuliers, ou enfin, dans le cas spécial de la requête présentée par la Cour des Comptes ou par les organes du ministre des Finances, la lésion de l'intérêt matériel de l'Etat,

Nous traiterons en premier lieu de la violation des droits des administrés. Nous exposerons ensuite la lésion des intérêts des particuliers. En dernier lieu nous nous occuperons de la lésion de l'intérêt matériel de l'Etat.

I. — La violation des droits des particuliers constitue dans la plupart des cas la cause du contentieux administratif. La violation peut consister soit dans la suppression complète du droit, soit seulement dans la limitation et dans la diminution du droit. Le particulier forme le recours dans

le premier cas, pour que le droit lui soit rendu en totalité, et dans le deuxième cas pour être remis dans l'état où il se trouvait précédemment. Les juridictions administratives doivent établir en jugeant : A. Si le droit du particulier ou de la personne morale existe ; B. Si le droit est violé ; C. En quoi consiste la violation du droit.

A. *Le droit du particulier ou de la personne morale est-il existant ?* — Pour savoir si le droit existe, il faut en premier lieu établir la distinction entre la violation des droits et la lésion des simples intérêts, dont nous parlerons ci-dessous. Un simple intérêt d'un particulier est lésé, lorsque le dommage ou la perte subis lui sont occasionnés par un acte administratif l'empêchant de réaliser un gain ou de jouir d'un profit qu'il attendait de ses motifs personnels, de sa situation, de son entreprise, de son patrimoine, etc. En défense de ses intérêts, le particulier ne peut invoquer aucune prescription légale. Ainsi est mis en question un simple intérêt, lorsqu'un fonctionnaire est transféré d'un service à un autre, ou d'une ville dans une autre, lorsqu'un arrêté déplace un marché, et que les aubergistes voisins du marché voient disparaître leurs clientèle ; lorsque l'inventeur d'une mine s'en voit refuser la concession. Dans tous ces cas les administrés sont blessés dans leurs intérêts, mais ils ne sont pas atteints dans leurs droits.

Le droit d'un particulier ou d'une personne morale existe seulement quand le droit a son fondement dans une loi. Cela veut dire que la prescription légale doit être antérieure au droit. Mais, une fois le droit acquis, il ne peut plus, par les dispositions légales postérieures, être modifié ou supprimé. Les prescriptions de la loi doivent être entendues dans le sens le plus large. Peut être prescription légale tout acte ayant force obligatoire : loi, loi de finance, règlement, circulaire, etc.

Pour la détermination de l'existence du droit, la prescription légale doit contenir ses caractéristiques, sa nature et ses limites. Les tribunaux administratifs établiront l'existence ou l'inexistence du droit en examinant la conformité d'une telle prescription avec un cas concret. Cela signifie que le tribunal administratif peut interpréter la loi et en déterminer le sens seulement dans les limites de la question litigieuse et

dans la mesure de son rapport avec le particulier intéressé.

B. *Le droit du particulier ou de la personne morale est-il violé ?*. — La violation du droit résulte de l'action de l'autorité administrative, et précisément des organes inférieurs qui ont rendu l'acte, et des organes supérieurs qui l'ont confirmé ou qui ont directement statué sur l'affaire. Donc, le tribunal administratif, pour établir si le droit est violé ou non, doit examiner l'action administrative de tous les organes qui ont participé à l'acte formant l'objet du contentieux.

De là on pourrait conclure que la violation du droit ne peut pas exister lorsque l'action administrative fait défaut. Mais nous avons déjà vu que le silence de l'administrateur est considéré comme équivalent au rejet de la demande, et ainsi il peut violer un droit,

Puisque l'action administrative existe toujours, soit qu'elle soit spontanée, soit qu'elle soit provoquée par la demande de décision contre l'autorité qui garde le silence, il s'agit maintenant de déterminer comment cette action peut violer le droit d'un particulier ou d'une personne juridique. Le droit peut être violé seulement par le fait que l'autorité administrative dans son acte a transgressé la prescription légale, qui est l'origine du droit. La violation d'un droit est donc toujours la conséquence de l'infraction de la loi, et elle est toujours indirecte. Le tribunal administratif, pour établir si la violation du droit existe, doit en premier lieu examiner si l'action de l'autorité administrative a été conforme aux prescriptions du droit positif,

Il s'ensuit que la violation du droit ne peut pas exister dans le cas où les organes administratifs sont restés dans les limites de la loi et en ont précisément observé les prescriptions. Pour cette raison, la violation des droits peut difficilement se concevoir, lorsqu'il s'agit d'actes discrétionnaires.

C. — *En quoi consiste la violation du droit du particulier ou de la personne morale ?* — La violation consiste dans le fait que, par la décision de l'autorité administrative, un droit, qui a son origine dans une prescription légale, est anéanti ou se trouve limité dans son exercice. La suppression complète d'un droit est la conséquence de l'infraction totale d'une prescription légale, et la limitation de l'exercice est la conséquence de l'infraction partielle.

II. — A côté de la violation des droits, le contentieux administratif peut être saisi également pour la lésion des intérêts. L'article 15 de la loi sur le Conseil d'Etat dit que cet intérêt lésé doit être personnel et direct au requérant et fondé sur une loi. Cet article prévoit ensuite qu'il est laissé à l'appréciation des tribunaux d'établir dans les cas concrets l'existence d'un tel intérêt.

La loi ne fait aucune distinction entre l'intérêt matériel et l'intérêt simplement moral. Donc l'un et l'autre peuvent être l'objet du contentieux administratif.

L'intérêt, ensuite, pour jouir de la protection légale, doit remplir les conditions suivantes : 1^o il doit être direct, 2^o personnel et 3^o fondé sur une loi.

Direct au requérant veut dire qu'il est actuel et qu'il dérive immédiatement de l'acte administratif attaqué, de façon qu', par l'annulation de cet acte, l'intérêt du requérant est satisfait.

Personnel au requérant signifie qu'il découle d'une situation particulière au requérant, qui fut modifiée à son dommage par l'acte administratif.

Enfin l'intérêt doit être fondé sur une loi. Le législateur n'a pas établi le critérium relatif, mais il a laissé à l'appréciation des tribunaux d'établir dans chaque cas concret si l'intérêt a une base légale.

Nous croyons que le manque de détermination du sens de l'intérêt fondé sur la loi constitue une grave lacune dans la définition du contentieux administratif de l'article 15 de la loi. La conséquence en est qu'ainsi la recevabilité du recours lui-même dépend de l'interprétation que les tribunaux administratifs vont donner à cette formule. A notre avis, il aurait mieux valu que la loi eût déterminé elle-même le sens de l'intérêt fondé sur la loi, au lieu de laisser aux tribunaux administratifs le soin de l'établir, et de cette manière de fixer eux-mêmes les limites du contentieux administratif.

Cependant les juridictions administratives n'ont pu former aucune jurisprudence à ce sujet. En effet, les jugements des différents Tribunaux Administratifs sont contradictoires entre eux, et même les décisions des différentes sections de Conseil d'Etat sont d'avis contraire. Dans cet état de choses, il eût été

logique de recourir à la doctrine pour savoir le sens de l'expression : intérêt fondé sur la loi. Mais la doctrine est elle-même partagée.

D'après une opinion de la doctrine, la lésion des intérêts, comme cause de la formation du recours, peut exister seulement dans le cas où, par une décision administrative individuelle, serait blessé l'intérêt direct et personnel d'un particulier. La lésion des intérêts donne au particulier seulement la possibilité de former le recours, et le tribunal administratif doit déterminer si cette lésion de l'intérêt constitue en même temps la violation d'un droit. Si la violation d'un droit existe, l'acte attaqué sera annulé. Le contentieux administratif ainsi compris protège exclusivement les droits subjectifs des administrés.

Selon une autre opinion, qui se rapproche de celle-ci, l'expression « intérêt fondé sur une loi » signifie intérêt légitime. Or intérêt légitime veut dire un intérêt qui a son fondement dans un texte de droit subjectif. Ainsi, d'après cette opinion encore, la lésion de l'intérêt, comme condition du recours peut exister seulement lorsque, par un acte administratif, est lésé un intérêt qui a sa protection dans un texte législatif. Cependant, un intérêt protégé par une loi n'est autre chose qu'un droit. Ainsi, d'après cette conception encore, le contentieux administratif assure exclusivement la protection des droits subjectifs des particuliers, et laisse leurs intérêts sans protection.

Cependant le législateur yougoslave dit dans l'article 15 de la loi organique du 17 mai 1922 que le contentieux administratif naît là où par un acte de l'autorité administrative un droit est violé ou est lésé un intérêt personnel et direct au requérant fondé sur une loi. Nous savons déjà que la Yougoslavie a emprunté sa justice administrative à la législation serbe. Si nous regardons maintenant comment était organisé le contentieux administratif en Serbie, dans son dernier stade d'évolution, nous verrons dans l'article 48 de la loi du 31 janvier 1902 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, que le contentieux administratif avait lieu seulement dans le cas où le droit d'une personne physique ou juridique était violé contrairement aux dispositions législatives. On ne pouvait donc pas exercer de recours dans le cas de la lésion d'un simple intérêt. Quand le législateur yougoslave a décidé dans l'article 15 que le recours

peut être intenté pour violation d'un droit ou pour lésion d'un intérêt personnel et direct au requérant et fondé sur une loi, il est certain qu'il pensait organiser une protection plus efficace pour l'individu, que celle qu'avait prévue la législature serbe de 1902. Par conséquent il est évident que quand il parlait de la protection des intérêts, il voulait organiser non seulement la protection des droits, mais aussi celle des intérêts fondés sur la loi. De ces observations il découle clairement combien tiennent debout les deux opinions de la doctrine ci-dessus exposées, qui ne reconnaissent pas en fait la protection des intérêts.

Toutefois on a essayé de trouver dans la doctrine un intérêt fondé sur un texte de droit subjectif qui ne fût pas, en même temps un droit. On s'est servi de l'exemple suivant : L'autorité administrative est autorisée à choisir et à nommer parmi les candidats à une place vacante dans le service de l'Etat, celui qui lui semble le plus capable. Mais dans ce choix elle doit tenir compte d'un article de la loi sur les fonctionnaires, qui parmi les candidats ayant les mêmes conditions de capacité, donne la priorité aux mutilés de guerre. Maintenant si, contrairement à cette prescription au lieu d'un mutilé de guerre est nommée une autre personne n'ayant pas les conditions de capacité supérieure, le droit de ce mutilé n'a pas été violé, parce que d'entrer dans le service de l'Etat ne constitue pas un droit. Cependant, la nomination d'une autre personne a lésé son intérêt fondé sur la loi, et à cause de cette lésion il peut former le recours contre l'acte de nomination. Dans le cas d'annulation de cet acte, l'autorité n'est pas obligée de nommer le mutilé, car elle peut abandonner l'idée de prendre un nouveau fonctionnaire, ou elle peut choisir une autre personne ayant des conditions de capacité supérieures, ou enfin nommer à la place du premier un autre mutilé de guerre. Ce mutilé, en vertu de son état de mutilé de guerre et des droits afférents, était autorisé à attendre que, à condition de capacité égale, il serait nommé de préférence à un non-mutilé. Une telle atteinte — donc un tel intérêt fondé sur la loi qui consiste dans la diminution du nombre des candidats et dans l'augmentation de ses chances — peut être protégée par le contentieux administratif.

Comme dans ce cas le mutilé n'a pas réussi à faire valoir son droit, parce que plus tard il a pu ne pas être nommé, sa requête

a eu pour effet de défendre une prescription de droit objectif. De cette manière, par la défense d'un intérêt personnel, furent respectées les prescriptions de droit objectif.

Par ce chemin nous arrivons à la troisième opinion de la doctrine, qui est aussi la nôtre. D'après cette opinion, l'expression « intérêt fondé sur la loi » veut dire intérêt fondé sur toute prescription de droit objectif. Donc, on peut exercer le recours pour toute violation de droit objectif, sur lequel serait fondé un intérêt personnel et direct à un individu. Ainsi tout intérêt fondé sur la loi obtient sa protection. L'exactitude de cette opinion est confirmée par les travaux préparatoires. L'exposé des motifs de la commission qui a élaboré le projet de la loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs est ainsi formulé : « ... d'après le projet de la loi, la conception du contentieux administratif est considérablement élargie et également par conséquence se trouve élargie l'ampleur de la protection légale dans l'administration. Jusqu'ici seulement la violation d'un droit a constitué le fondement du contentieux administratif. Mais à côté des droits il y a les intérêts, qui, quoiqu'ils ne soient pas des droits dans le sens technique de ce mot, n'en sont pas moins dignes de la protection légale. D'après le projet de la loi, la conception de l'intérêt a été fixée — en harmonie avec la jurisprudence du Conseil d'Etat français — de façon qu'on exige un intérêt direct et immédiat fondé sur la loi. L'exactitude absolue des actes des autorités administratives doit être le but de l'Etat légal. A ce but serait conforme que tout le monde pût soulever la question de l'inexactitude d'un acte administratif devant une juridiction administrative. Dans les circonstances données, cela est irréalisable. C'est pourquoi l'élargissement de la requête aux intérêts fondés sur une loi devient le seul moyen pour assurer l'exactitude des actes administratifs jusqu'aux limites extrêmes. »

A côté des travaux préparatoires nous avons un autre argument en faveur de cette conception. On se rappelle que dans l'ancien royaume de Serbie trois sortes de recours administratifs étaient prévus : les recours contre les décrets de nomination, le contentieux administratif *stricto sensu* et les recours pour incompétence des ministres. Pour se servir des deux premières espèces de recours, il fallait pouvoir invoquer la violation

d'un droit. Au contraire, le recours pour l'incompétence ministérielle était fait en vue de la défense des prescriptions du droit objectif, et pour son exercice la lésion d'un intérêt était suffisante. Le législateur yougoslave comme nous l'avons déjà remarqué en plusieurs lieux, s'est servi pour l'institution des juridictions administratives du modèle serbe. Mais, comme la dernière législation serbe sur la matière date de 1902, et que depuis lors la science du droit a fait de grands progrès, le législateur yougoslave a complété le système serbe par plusieurs acquisitions nouvelles du droit. De même il n'a pas introduit dans la loi la division des recours en trois espèces. Il a rangé le recours contre les décrets de nomination dans le contentieux administratif dérivant des requêtes contre les actes administratifs ordinaires, instituant ainsi une seule espèce de contentieux administratif. La troisième espèce du contentieux administratif serbe, le recours pour incompétence des ministres, n'est nullement mentionné dans la loi yougoslave.

Ce silence du législateur yougoslave peut nous amener à deux conclusions : ou bien le recours pour incompétence est supprimé, ou bien il existe encore, quoique non mentionné expressément dans la loi.

Mais, quand on sait que la loi yougoslave est plus moderne et plus libérale que l'ancienne loi serbe, et qu'elle a beaucoup renforcé les droits des individus vis-à-vis de l'administration, on ne peut pas concevoir qu'un tel recours, si important pour le contrôle des actes de l'administration, soit supprimé.

Alors on est induit à admettre que ce recours doit exister encore, non comme cas spécial du contentieux administratif, mais caché sous une règle d'ordre général.

Nous arriverons à la même conclusion en comparant les définitions du contentieux dans la loi en vigueur et dans l'ancienne loi serbe. Selon l'article 15 de la loi yougoslave sur le Conseil d'Etat, le recours est admissible pour violation des droits ou pour lésion des intérêts fondés sur la loi. Au contraire, selon la définition du contentieux administratif serbe *stricto sensu*, le recours était possible seulement pour violation des droits. Le législateur yougoslave a, donc, introduit dans la définition du contentieux administratif aussi la

notion de l'intérêt fondé sur la loi. Or, la protection de ces intérêts a été prévue par la nouvelle loi yougoslave dans l'intention d'obliger l'administration à respecter les règles de droit objectif, ce qui était justement la raison d'être du recours pour incompétence ministérielle dans la loi serbe. La coïncidence, dans la législation yougoslave, de l'introduction de la notion de l'intérêt dans la définition du contentieux administratif et de l'omission du recours pour incompétence, démontre que le législateur yougoslave a introduit dans le contentieux administratif général aussi l'institution serbe du recours pour incompétence ministérielle, comme il a admis dans le même contentieux le recours contre les décrets de nomination. L'omission de la disposition dans la loi que la lésion des intérêts peut être le fondement du recours pour incompétence, signifie simplement que le législateur yougoslave ne s'est pas borné à l'incompétence, mais qu'il a élargi le recours à toute violation des prescriptions du droit objectif.

D'après cette troisième opinion, la loi a fixé la protection des intérêts dans le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Donc l'exercice du recours est subordonné, pour celui qui l'exerce, à l'existence d'un intérêt. Par là ce recours s'écarte de l'action populaire de l'ancienne Rome, qui permettait au premier venu de suppléer à l'inertie du magistrat, en faisant un procès dans l'intérêt public.

L'intérêt qu'on exige pour que le recours soit recevable n'est cependant pas la cause du recours. Ce n'est pas pour donner satisfaction à cet intérêt que les tribunaux administratifs annuleront les actes attaqués. L'intérêt invoqué n'est que la justification du caractère sérieux que présente l'action, et c'est pour cela qu'on n'exige pas qu'il s'agisse d'un intérêt matériel. Un intérêt moral suffit pour le recours.

Les violations des prescriptions du droit objectif, sur lesquelles les intérêts sont fondés peuvent consister dans l'incompétence, dans le vice de forme, dans la violation de la loi et dans le détournement de pouvoir.

A. *Incompétence*.— C'est le défaut d'aptitude légale à accomplir l'acte déterminé. Elle peut constituer l'usurpation de pouvoir, si l'acte est accompli par une personne dépourvue de toute autorité. L'incompétence d'une autorité peut être *ratione mate-*

riæ et *ratione loci*. L'incompétence *ratione materiæ* a lieu quand une autorité exerce la fonction dévolue à une autre. Par exemple, quand un maire prend un arrêté que le sous-préfet seul peut prendre, ou inversement. L'incompétence *ratione loci* a lieu quand une autorité, compétente pour rendre l'acte, ne le rend pas sur son propre territoire, mais sur le territoire d'une autre autorité.

B. *Le vice de forme* est l'inobservation des formes substantielles exigées pour l'accomplissement des actes.

C. *Violation de la loi*.— Sous cette dénomination est comprise toute violation ou inobservation des prescriptions du droit objectif. Ainsi, par exemple, si la loi demande que les actes soient motivés, le recours peut être formé pour l'inexistence de motivation.

D. Le recours pour *détournement de pouvoir* suppose qu'un administrateur a fait usage de son autorité pour un objet autre que celui en vue duquel cette autorité lui était dévolue.

D'après nous la protection des intérêts prévue dans l'article 15 de la loi sur le Conseil d'Etat doit être entendue de la façon ci-dessus exposée. Mais nous savons déjà qu'en vertu du même article de la loi, les juridictions administratives doivent déterminer elles-mêmes, dans chaque cas concret, si l'intérêt invoqué présente les caractéristiques de l'intérêt fondé sur la loi.

Comme nous l'avons déjà remarqué, les décisions du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs sont sur cette question peu nombreuses et contradictoires. De cette jurisprudence nous pouvons relever un seul fait certain. C'est qu'il ne suffit pas d'être intéressé en tant que contribuable aux effets d'un acte administratif touchant la commune, pour être admis à en provoquer l'annulation.

Cette question élève donc beaucoup de difficultés d'application devant les juridictions administratives. Mais les difficultés d'application pratique sont encore plus grandes, lorsqu'il s'agit d'une personne juridique et surtout d'une association professionnelle. Ces associations connaissent deux sortes d'intérêts : les intérêts de la personne juridique elle-même et les intérêts des membres particuliers. Et alors il est question pour le tribunal de déterminer quand sont lésés les intérêts professionnels

de l'association tout entière et quand, les intérêts d'un seul membre.

III.— La formation par les particuliers du recours au contentieux suppose la violation d'un droit ou la lésion d'un intérêt même moral fondé sur la loi. La base de la formation du recours par la Cour des Comptes devant le Conseil d'Etat et par les agents du ministre des Finances devant les Tribunaux administratifs, est constituée par l'existence d'une lésion, au profit des particuliers, d'un intérêt matériel de l'Etat. Donc, pour ce recours les conditions suivantes sont requises :

A. — Il faut qu'il existe un intérêt de l'Etat.

B. — Cet intérêt doit être de nature matérielle, c'est-à-dire pouvant être représenté par une somme d'argent. La Cour des Comptes et les agents du ministre des Finances doivent défendre seulement les intérêts matériels et n'ont pas à se préoccuper des autres intérêts de l'Etat. Donc, ces autorités ne peuvent pas attaquer devant les juridictions administratives un acte illégal qui ne contienne en même temps la lésion d'un intérêt matériel de l'Etat (1).

C. — Cet intérêt doit être lésé par un acte administratif.

D. — La lésion d'un intérêt matériel de l'Etat doit être faite au profit des particuliers. Le dommage subi par l'Etat n'est pas suffisant pour l'exercice du recours. Une perte subie par l'Etat doit occasionner un profit matériel aux particuliers.

Jusqu'ici nous avons supposé que le recours exercé par ces organes spéciaux dans l'intérêt matériel de l'Etat constituait

1. On soutient tout de même qu'il n'est pas nécessaire qu'un intérêt matériel de l'Etat soit en question. Selon cette opinion un intérêt moral serait suffisant parce que la Cour des Comptes et les agents du ministre des Finances seraient chargés de défendre d'une manière générale les lois et l'ordre public. Mais, du fait que la défense de la légalité est dans ce cas confiée au ministre des Finances et à la Cour des Comptes, qui pourvoient à l'intérêt matériel de l'Etat, nous croyons que la lésion d'un intérêt matériel est nécessaire. D'autant plus que d'après l'article 29 de la loi sur la Cour des Comptes, les autorités administratives sont obligées de transmettre au ministre des Finances ou à ses organes et à la Cour des Comptes seulement les décisions qui entraînent une dépense de la caisse de l'Etat. Et alors on ne peut pas comprendre comment ces organes pourraient exercer le contrôle des autres actes, si ceux-ci ne leur sont pas transmis.

une variante du contentieux administratif général. Telle est, en effet, l'opinion des juridictions administratives, qui dans la Cour des Comptes et dans les organes spéciaux du ministre des Finances, voient les représentants de la personnalité morale de l'Etat, et dans l'autorité administrative le représentant de la puissance publique de l'Etat.

Mais une partie de la doctrine considère l'exercice de ce recours par la Cour des Comptes et les organes du ministre des Finances seulement comme un recours de nature formelle et voit là une institution toute différente. D'après cette opinion, l'article 21 a donné à la Cour des Comptes et aux agents du ministre des Finances le devoir de contrôler la légalité des actes administratifs. Cela signifie donc qu'une autorité rend les actes dans son ressort, et qu'une autre a l'exercice du contrôle d'un seul côté de ces actes, du côté de leur légalité. Et quand cette deuxième autorité trouve un acte illégal ou doute de sa légalité, elle n'est pas compétente pour annuler cet acte, mais doit saisir une troisième autorité. Le troisième organe alors, le tribunal administratif, statue sur cette affaire et utilise la même procédure qui est prescrite pour le contentieux administratif. Il devra annuler l'acte administratif, s'il trouve que par le même acte fut violée une loi au profit des particuliers. Dans ce cas, donc, le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs ne fonctionneraient pas comme tribunaux, mais comme autorités administratives ayant la fonction de statuer définitivement en vertu de la demande des organes spéciaux, sur la légalité des actes administratifs déterminés. L'attribution de cette fonction aux juridictions administratives est expliquée par le fait que ces dernières sont les plus compétentes pour statuer sur ce genre d'affaires. Et si elles utilisent la procédure prescrite pour le contentieux administratif, elles le font parce que cette procédure donne toutes les garanties pour l'exercice régulier et impartial de ce contrôle suprême. D'autre part, cette procédure, pour être utilisée, nécessite que les deux autorités en question entrent dans la situation de deux parties litigieuses, parce que seulement de cette façon elles pourront exposer leurs vues sur la légalité de l'acte et donner la possibilité au tiers intervenant de défendre ses droits et ses intérêts. Donc, en fait, il ne s'agirait pas du contentieux administratif,

mais d'un contrôle organisé sous la forme de ce contentieux, et à cause de cela pouvant être appelé contentieux administratif formel.

Il est intéressant du point de vue théorique d'établir la nature du recours formé par la Cour des Comptes et les organes du ministère des Finances. Mais, même du point de vue de l'application pratique, il peut être très important de savoir s'il s'agit du véritable contentieux, ou seulement de l'exercice d'un contrôle par une autorité administrative. Selon que l'on adoptera l'un ou l'autre point de vue, la situation de la Cour des Comptes et des organes spéciaux du ministère des Finances sera différente.

Si l'on considère qu'il s'agit du contentieux administratif, et que la Cour des Comptes apparaît devant le Conseil d'Etat en qualité de représentant de la personnalité civile de l'Etat alors elle aura tous les droits qui appartiennent au requérant. La Cour des Comptes aura en ce cas, comme tout particulier la faculté de disposer librement du droit de formation du recours et pourra d'après sa volonté ne pas le présenter, même lorsqu'une loi sera violée au profit des particuliers. Elle pourra ensuite renoncer au recours une fois introduit.

Au contraire, si nous admettons qu'il est question du contrôle administratif, alors la formation du recours dans le cas de la violation d'une loi en faveur des particuliers ne dépend plus de la volonté de la Cour des Comptes et des agents spéciaux du ministère des Finances. En conséquence, s'ils constatent que la loi n'a pas été violée en faveur des particuliers, ils ne pourront pas former le recours. Mais s'ils trouvent que la loi a été violée, ils seront obligés de présenter la requête, parce que la loi le leur ordonne. Par la présentation de la requête aux juridictions administratives, la fonction de la Cour des Comptes et des organes du ministre des Finances sera épuisée, et la suite de l'affaire sera dévolue au Conseil d'Etat et aux Tribunaux Administratifs. De là il suit que la Cour des Comptes ne pourra renoncer à la requête une fois introduite. La possibilité de désistement constitue un droit propre au requérant, et la Cour des Comptes et les organes du ministre des Finances, en formant le recours, n'exerceraient aucun de leurs droits, mais exécuteraient une prescription légale.

Encore que cette doctrine nous paraisse intéressante, elle ne repose sur aucune prescription de droit positif, et constitue une construction tout à fait artificielle. En effet, on ne peut pas supposer que la Cour des Comptes et les agents du ministre des Finances puissent disposer librement du droit de présentation de la requête. La Cour des Comptes est un corps administratif, sur le modèle des tribunaux judiciaires, qui est régi d'après une loi spéciale. Lorsque la Cour des Comptes trouve que la violation d'un droit en faveur des particuliers a eu lieu, elle est obligée de présenter la requête. De même elle doit renoncer à la requête, lorsqu'elle trouve ultérieurement que la violation de la loi au profit des particuliers n'avait pas eu lieu. Donc la Cour des Comptes et les organes du ministère des Finances ont l'exercice de tous les droits du demandeur, mais ils doivent en user dans l'intérêt de l'Etat. Cependant dans l'exercice de ces droits la Cour des Comptes doit observer les prescriptions de son organisation.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas explicitement émis son opinion sur la nature juridique des requêtes présentées par la Cour des Comptes et par les agents du ministère des Finances. Cependant les juridictions administratives voient dans la Cour des Comptes et dans les agents du ministère des Finances de véritables demandeurs, ayant l'exercice de tous les droits attachés à cette qualité. Notamment elles admettent que la Cour des Comptes et les organes du ministère des Finances peuvent renoncer à la requête déjà introduite. Tant qu'une disposition législative ou la jurisprudence des tribunaux administratifs ne modifie pas cette situation, nous devons voir dans la Cour des Comptes et les organes du ministre des Finances les représentants de l'Etat, personne morale, et dans leurs recours le contentieux administratif.

Section III. — INFRACTIONS DISCIPLINAIRES.

Le Conseil d'Etat a aussi des fonctions disciplinaires. En vertu du paragraphe 183 de la loi du 31 mars 1931 sur les fonctionnaires, les infractions des fonctionnaires sont divisées en contraventions disciplinaires et en délits disciplinaires. Les peines pour les

contraventions disciplinaires (« si l'atteinte aux devoirs ou au prestige du service ne dépasse pas l'ampleur du désordre ordinaire ») sont prononcées par les supérieurs hiérarchiques. Donc, ces infractions ne sont pas de la compétence des juridictions administratives. Au contraire, les peines pour les délits (« si le désordre est d'une ampleur plus grande ou s'il est réitéré, ou si sont aggravées les conditions générales sous lesquelles le devoir officiel ou le prestige du service a été atteint, ou si a eu lieu un dommage ou un danger pour les intérêts officiels ») ou, comme la loi les qualifie, les « peines disciplinaires » sont prononcées par les tribunaux disciplinaires compétents, qui sont les Tribunaux Administratifs et le Conseil d'Etat.

En principe, les Tribunaux Administratifs sont les tribunaux disciplinaires de première instance, et le Conseil d'Etat est le tribunal de deuxième et dernière instance. Par exception, les Tribunaux Administratifs ne sont pas compétents pour statuer sur les infractions disciplinaires des fonctionnaires des quatre premiers groupes. A leur égard est compétent le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Echappent au pouvoir disciplinaire des juridictions administratives les juges judiciaires et ceux d'entre les fonctionnaires d'Etat qui sont par des lois spéciales soumis au pouvoir disciplinaire d'autres organes.

En vertu de la loi du 19 juin 1929 sur l'Administration Intérieure, les Tribunaux Administratifs et le Conseil d'Etat sont aussi des tribunaux disciplinaires pour les fonctionnaires de l'administration. Cependant la compétence de ces juridictions n'est pas la même pour les fonctionnaires de l'administration que pour les autres fonctionnaires de l'Etat. L'article 135 de cette loi prévoit les tribunaux disciplinaires auprès du *Ban* et le tribunal disciplinaire du Ministère de l'Intérieur, et seulement en troisième lieu les Tribunaux Administratifs et le Conseil d'Etat. Les Tribunaux Administratifs sont les tribunaux disciplinaires de deuxième instance et tranchent certains recours contre les décisions des tribunaux disciplinaires auprès du *Ban*. Le Conseil d'Etat juge en deuxième ressort les recours contre les jugements du tribunal disciplinaire du Ministère de l'Intérieur.

De même, en vertu de la loi sur l'organisation de l'administration des finances, les fonctionnaires de ce département

dépendent en dernier lieu du pouvoir disciplinaire des Tribunaux Administratifs et du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat statue sur les affaires disciplinaires dans une section. Il règle aussi les conflits de compétence entre les différents tribunaux disciplinaires.

L'audience est orale et publique pour les fonctionnaires d'Etat, mais le tribunal a la possibilité de statuer à huis clos, si l'intérêt de l'Etat le demande. Le tribunal disciplinaire juge d'après sa libre conviction. Le Conseil d'Etat, en qualité de tribunal disciplinaire de deuxième instance, statue, dans certains cas prévus par la loi, sans audience publique. Les poursuites d'après le code pénal n'arrêtent pas la procédure disciplinaire. La responsabilité disciplinaire n'est pas seulement prévue pour les fonctionnaires actifs, mais aussi pour les fonctionnaires en retraite, suivant la même procédure.

Le Conseil d'Etat est enfin le tribunal disciplinaire pour ses propres membres et pour les membres des Tribunaux Administratifs. Mais dans ce cas il statue, en vertu de l'article 14 de la loi sur le Conseil d'Etat, dans son assemblée générale.

Section IV. — DÉLITS D'APRÈS LES LOIS SPÉCIALES.

En vertu de certaines lois spéciales, le Conseil d'Etat juge en qualité de tribunal pénal. Les infractions qu'il juge devraient, d'après le code pénal, entrer dans la catégorie des contraventions ou des délits *sui generis*. Ces infractions sont qualifiées dans des lois spéciales en considération des circonstances dans lesquelles elles sont commises, en fonction des personnes qui les ont causées, et en fonction des intérêts spéciaux contre lesquels elles sont dirigées. De même, la sanction prescrite n'a pas pour but d'assurer le fonctionnement régulier de l'administration, mais de sauvegarder en premier lieu les intérêts pécuniaires de l'Etat et ensuite d'empêcher la propagation d'actes qui empêcheraient les organes publics et les autorités de l'Etat de remplir leurs fonctions. A cause de cela la peine consiste toujours dans une somme d'argent qui est calculée, d'habitude, suivant le revenu qui serait entré dans la caisse de l'Etat ou

suivant le gain que l'Etat aurait réalisé, si l'infraction pénale n'avait pas eu lieu.

En vertu de ces lois spéciales le Conseil d'Etat peut être :

1^o Tribunal pour les infractions douanières.

La loi des douanes a prescrit les formalités à remplir pour importer les marchandises de l'étranger ou pour les exporter à l'étranger. Qui n'observe pas les formalités prescrites s'expose aux peines déterminées dans la loi. Le contrôle de l'observation de ces formalités est effectué par les employés des douanes, par les douaniers et aussi par les agents de police.

Le particulier, qui enfreint ces prescriptions, est jugé par un tribunal spécial composé de trois employés de la douane. La peine prononcée peut être seulement pécuniaire, et elle est remplacée par la prison lorsqu'elle n'est pas remboursable. Contre la décision de ce tribunal spécial, l'intéressé peut former le recours au Ministre des Finances, auprès duquel existe, dans la Direction des Douanes, un Conseil des Douanes qui statue sur ce recours. Contre cette décision le recours peut être porté au Conseil d'Etat, conformément à l'article 201 de la loi des douanes. Le Conseil d'Etat statue alors dans une section en troisième instance.

Le plus souvent apparaissent devant le Conseil d'Etat ces infractions : contrebande, déclaration fausse de marchandises, abus de privilèges accordés à l'importation et à l'exportation, et infractions de chargeur.

Le Conseil d'Etat tranchant ces infractions en vertu d'une loi spéciale : la loi des douanes, il faut bien les distinguer du contentieux administratif découlant de l'application des prescriptions de la loi des douanes qui ne sont pas des infractions, mais des recours contre les actes administratifs. Un cas typique de ce contentieux est la demande pour restitution des droits de douane payés en plus.

2^o Tribunal pour infractions des lois sur les monopoles d'Etat.

L'infraction des lois sur les monopoles d'Etat peut constituer une contravention ou un délit. Les peines pour les contra

ventions sont prononcées en première et dernière instance par les Directions des Monopoles. Les délits sont jugés par le Tribunal des Monopoles, institué auprès de la Direction des Monopoles de l'Etat et composé de fonctionnaires de l'administration et de deux employés de la Direction des Monopoles. Les recours contre les jugements de ce tribunal doivent être adressés, par moyen de la Direction des Monopoles, au Conseil d'Etat dans le délai de dix jours. Le Conseil d'Etat juge dans une de ses sections, en deuxième et dernier ressort.

3^e Tribunal pour les infractions des autres lois fiscales.

A côté des infractions que le Conseil d'Etat juge en vertu des lois sur les douanes et les monopoles d'Etat, le Conseil d'Etat statue, toujours en dernier ressort, sur certaines infractions aux lois sur les taxes, sur les droits de consommation de l'Etat, sur l'impôt indirect et sur la régularisation de la circulation de devises et monnaies étrangères.

Le Conseil d'Etat juge toutes ces affaires dans la section établie pour cette nature de différends.

Section V. — RÈGLEMENTS DES CONFLITS.

Le conflit désigne toute lutte de compétence entre deux autorités. On l'appelle conflit de juridictions si la contestation s'élève entre deux autorités du même ordre, et conflit d'attributions, si elle s'élève entre tribunaux d'ordres différents.

En vertu de la loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs, le Conseil d'Etat règle les conflits de compétence entre les Tribunaux Administratifs, entre les autorités administratives, entre les autorités autonomes, et entre les autorités administratives et les autorités autonomes.

Pour l'existence du conflit de compétence les conditions suivantes sont requises :

A) La contestation doit exister entre les autorités appartenant toutes au pouvoir exécutif. Il ne peut, donc, s'agir de la compétence générale et des attributions du pouvoir exécutif lui-même, mais seulement de la compétence et des attributions

de ses organes. Par conséquent, le règlement du conflit d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire n'appartient pas au Conseil d'Etat, mais au Tribunal de Cassation (Article 46 de la loi organique sur le Conseil d'Etat du 17 mai 1922 et paragraphe 48 de la loi de l'organisation des tribunaux judiciaires du 18 janvier 1929).

B) Les autorités en question doivent avoir statué en dernière instance et se trouver au même degré de la hiérarchie administrative. On se rappelle qu'en Yougoslavie, en principe, une affaire administrative peut passer seulement par deux degrés d'autorités administratives. Par là la conception de l'autorité de dernière instance, sauf exceptions déjà indiquées, se confond avec l'autorité qui a statué en deuxième instance. Le conflit ne peut pas exister entre les autorités du degré inégal, comme, par exemple, entre le ministre et le *ban*, ou entre le *ban* et le *sreski nacelnik*, parce que dans ce cas c'est l'autorité de degré supérieur qui détermine la compétence. Il ne peut non plus exister entre les autorités de première instance, parce qu'alors l'autorité supérieure commune statue sur la compétence.

Le conflit peut être de deux espèces : positif ou négatif.

1^o *Conflit positif*. — Le conflit est positif lorsque plusieurs autorités se déclarent en même temps compétentes pour statuer sur une même affaire. Dans ce cas chaque autorité s'attribue le droit de décision, qu'elle dénie en même temps aux autres. De cette manière peuvent intervenir plusieurs décisions administratives contradictoires, parmi lesquelles on ne saurait décider laquelle est la véritable et par là obligatoire.

2^o *Conflit négatif*. — Il y aura conflit négatif lorsqu'en même temps plusieurs autorités administratives déclareront leur incompétence à statuer sur une affaire. Toutes les autorités refusent dans ce cas le droit de décision en le transmettant aux autres, de manière qu'aucune décision ne peut être rendue. Le conflit alors est mis en marche pour établir une compétence dont les limites sont trop obscures ou trop étroites.

Mais, qu'il soit question du conflit positif ou du conflit négatif.

tif, le Conseil d'Etat ne peut jamais le régler d'office. Il doit toujours être saisi par les intéressés compétents.

Dans le cas de conflit positif, la demande de règlement de conflits peut émaner de chaque autorité intéressée, dans le délai de 30 jours de la remise de la décision de l'autre autorité administrative.

Le conflit négatif peut être élevé seulement par le particulier intéressé dans les quinze jours à partir du jour où ce particulier a reçu la notification de la décision de l'autorité qui s'est la dernière déclarée incompétente. La requête doit être accompagnée des documents nécessaires, c'est-à-dire des décisions par lesquelles les autorités se sont déclarées incompétentes.

Ces conflits sont réglés définitivement par le Conseil d'Etat dans une de ses sections.

*Section VI. — CONTENTIEUX DU FOND DANS LE CAS
DU PARAGRAPHE 134 DE LA LOI SUR LA PROCÉDURE
ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE.*

Nous avons vu, ci-dessus, que le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs jugent en principe seulement la légalité des actes administratifs. S'il trouvent ces actes illégaux, ils doivent les annuler, Mais là s'arrête leur pouvoir. Par ce côté-là la juridiction des tribunaux administratifs yougoslaves se rapproche du contentieux de l'annulation du Conseil d'Etat français.

Nous avons vu, ensuite, que les tribunaux administratifs jugent au fond certaines affaires pénales, notamment les infractions disciplinaires des fonctionnaires et certains délits déterminés par les lois spéciales. Nous allons maintenant examiner un cas dans lequel les tribunaux administratifs tranchent le fond d'une affaire civile. C'est, que nous sachions, le seul cas dans lequel les tribunaux administratifs soient compétents pour juger le fond d'une affaire rentrant dans le domaine du code civil. Il s'agit du cas du paragraphe 134 de la loi du 9 novembre 1930 sur la procédure administrative générale, qui est ainsi formulé : « L'autorité administrative supérieure com-

pétente pour statuer sur le fond de l'affaire, est autorisée, en vue de la défense de l'intérêt général, à supprimer ou à réformer dans l'ampleur nécessaire une décision définitive, tant que la chose est absolument nécessaire pour éloigner un grave danger pour la vie et la santé des hommes, pour la sûreté de l'Etat, la paix et l'ordre publics, pour la sûreté et la morale publiques ou pour l'économie nationale. — En rendant une telle décision, on doit ménager le plus possible les droits acquis. Sur l'allocation des dommages-intérêts résultant de la suppression des droits acquis, statuent, d'après leur libre conviction, les Tribunaux Administratifs en premier, et le Conseil d'Etat en deuxième ressort. Le droit au dédommagement se prescrit dans une année du jour de la notification de la décision définitive de l'autorité administrative, respectivement du Tribunal Administratif ou du Conseil d'Etat, si le particulier intéressé a intenté l'action. »

Donc, d'après cette prescription, les juridictions administratives sont compétentes pour juger si les particuliers, dont les droits acquis ont été anéantis ou diminués, ont droit à l'allocation des dommages-intérêts et dans quelle mesure.

Le motif qui a déterminé le législateur d'attribuer ces différends à la compétence des juridictions administratives, est qu'il a considéré que ces juridictions sont beaucoup plus proches de cette matière que les tribunaux judiciaires.

Sans se demander de quelle autorité émane l'acte administratif qui a annulé les droits acquis, les Tribunaux Administratifs sont compétents pour juger en premier ressort ces différends, et le Conseil d'Etat en deuxième ressort. Il y a donc, ici, une exception à la règle que les décisions ministérielles et les décrets de nomination sont jugés exclusivement par le Conseil d'Etat en première et dernière instance.

Les tribunaux administratifs jugent dans ce cas d'après leur libre conviction. Ils doivent prendre en considération toutes les circonstances qui touchent l'affaire et surtout examiner quelle partie de la responsabilité retombe sur l'Etat et laquelle sur le particulier intéressé, pour les événements dangereux qui ont nécessité la suppression du droit en question. En effet, l'Etat doit indemniser en totalité ce particulier, seulement lorsqu'il n'a été en rien la cause des événements survenus, et

la quantité des dommages-intérêts à lui alloués doit être en rapport inverse avec la mesure de ses responsabilités.

L'action en dommages-intérêts doit être introduite devant les juridictions administratives dans le délai d'une année après la décision définitive de l'affaire. Si le particulier n'a pas introduit le recours hiérarchique contre la décision de l'autorité qui a rendu l'acte, le délai du recours commence à courir de la notification de cette décision, et s'il a usé du recours hiérarchique, alors de la notification de la décision de deuxième instance. S'il a ensuite exercé le recours contentieux en annulation devant les tribunaux administratifs, le délai commence le jour de la notification des jugements de ces tribunaux.

Les tribunaux administratifs utiliseront pour ces affaires la procédure civile.

Nous pouvons critiquer en premier lieu du point de vue pratique l'attribution de ce genre de différends à la compétence des juridictions administratives. Les tribunaux administratifs en Yougoslavie sont beaucoup moins qualifiés à trancher ces différends que les tribunaux judiciaires. Les juridictions administratives sont habituées à juger le contentieux de l'annulation et n'ont jamais à statuer sur le contentieux du fond. En outre, les tribunaux administratifs ne sont pas composés de magistrats de carrière, comme les tribunaux judiciaires, mais pour la plupart d'anciens fonctionnaires de l'administration, imbus d'esprit administratif, et dont quelques-uns même ne sont pas licenciés en droit.

Mais la critique du point de vue théorique est plus grave encore. D'après la façon dont est entendu en Yougoslavie le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, les tribunaux administratifs sont exclusivement compétents pour statuer sur la légalité des actes administratifs, et les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour déclarer l'Etat débiteur. Suivant ce principe, toutes les actions contre l'Etat doivent être introduites devant les tribunaux judiciaires. Donc la prescription du paragraphe 134 de la sus-dite loi, qui donne aux tribunaux administratifs le droit de déclarer l'Etat débiteur constitue une atteinte grave au principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, suivant lequel chacun

de ces pouvoirs doit jouir de la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles.

On pourra tout de même dire que le cas prévu dans le paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale se réalisera bien difficilement et que, donc, l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs est insignifiante. Mais, même si l'atteinte est minime, elle constitue un fâcheux précédent pour le législateur qui, sous prétexte que les tribunaux administratifs sont plus proches de l'Etat que les tribunaux judiciaires, pourra enlever à ces derniers — au préjudice évident des droits individuels — la compétence de juger les autres procès civils dans lesquels l'Etat est intéressé.

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT.

Généralités. — D'après l'article 1^{er} de la loi serbe du 21 décembre 1901 sur l'organisation du Conseil d'Etat, ce corps était avant tout un organe de l'administration active. Il était seulement en deuxième lieu tribunal administratif.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi yougoslave du 17 mai 1922, le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême, qui exerce aussi des fonctions administratives.

Donc, la nature du Conseil d'Etat est quelque peu modifiée. Auparavant c'était un corps administratif qui jugeait, maintenant c'est un tribunal qui administre. La modification de nature est tout de même assez petite, parce qu'en Serbie autant qu'en Yougoslavie il joint la justice à l'administration (1).

L'article 1^{er} de la loi du 17 mai 1929 énumère les fonctions administratives suivantes du Conseil d'Etat : 1^o le droit de statuer sur les actes administratifs pour lesquels il doit, en vertu des lois spéciales, donner son autorisation, 2^o le contrôle sur les Autonomies.

1. A côté des attributions juridictionnelles et administratives, le Conseil d'Etat avait, en vertu de certaines lois spéciales, des attributions électives. Il composait notamment la liste de deux candidats pour chaque place vacante dans les Tribunaux d'Appel et de Cassation, dans la Cour des Comptes et dans les Tribunaux Administratifs. Le pouvoir exécutif devait nommer un des candidats proposés. Mais, en vertu des lois organiques de 1929, le Conseil d'Etat a perdu toutes ses attributions électives.

*Section I. — LE CONSEIL D'ÉTAT ORGANE
DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE.*

Le Conseil d'Etat se comporte en qualité d'organe de l'administration supérieure de l'Etat en accordant ou en refusant son autorisation à certains actes administratifs. Le Conseil d'Etat a le droit de décision propre, et par ses actes il réalise ou empêche l'action administrative. Pourtant, l'initiative de l'action administrative ne lui appartient pas, et son droit de décision dérive du fait qu'il exerce le contrôle supérieur administratif sur certaines actions de l'administration.

L'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire pour le perfectionnement des actes suivants :

1^o Pour les résolutions ou les modifications des contrats au préjudice de l'Etat, selon l'article 84 de la loi sur la comptabilité de l'Etat. Le ministre est compétent pour conclure avec un particulier un contrat qui engage l'Etat, mais la loi lui défend de l'annuler ou de le modifier sans l'autorisation du Conseil d'Etat, lorsque la résolution ou la modification du contrat serait faite au préjudice de l'Etat.

2^o Conformément au paragraphe 6 de la loi serbe sur l'expropriation, qui est encore en vigueur sur le territoire de l'ancien royaume de Serbie, le Conseil d'Etat doit décider si l'expropriation aura lieu lorsqu'il est question d'exproprier les biens fonciers d'un particulier en vue de constructions d'écoles d'agronomie, de bâtiments pour les besoins militaires, d'hôpitaux, etc. ou pour l'exploitation de mines et de carrières, de sources d'eaux minérales, etc., si le particulier intéressé ne veut de bon gré donner son consentement. Dans ce cas le Conseil d'Etat statue sur le fait si l'expropriation en général doit avoir lieu, parce que, si l'autorité s'entend avec le propriétaire, alors l'expropriation devient inutile.

3^o L'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire pour la réception dans le service de l'Etat de certains citoyens naturalisés (§ 2 de la loi du 31 mars 1931 sur les fonctionnaires). En Yougoslavie, tous les individus, citoyens de naissance ou natu-

ralisés, dont la langue maternelle est le yougoslave, peuvent être nommés également dans les services de l'Etat. Les autres citoyens naturalisés peuvent devenir fonctionnaires, mais seulement après avoir été domiciliés pendant dix ans dans le pays, ou exceptionnellement, après avoir obtenu l'autorisation du Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre compétent.

4° Pour la fondation d'une œuvre pie l'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire en vertu de l'article 3 de la loi sur les fondations. Dans ce cas le Conseil d'Etat statue sur la proposition motivée du ministre compétent, en tenant compte de l'observation des formalités prescrites par la loi, du but de la fondation et des ressources destinées.

Section II. — LE CONSEIL D'ÉTAT ORGANE DE CONTRÔLE DES AUTONOMIES.

Le Conseil d'Etat est l'autorité supérieure de contrôle sur les attributions administratives et financières des Autonomies, comme notre législateur appelle les administrations régionale et locale. En cette qualité le Conseil d'Etat statue en dernière instance directement sur les décisions des Autonomies ou sur les conflits résultant entre les autorités des Autonomies et les autorités administratives de l'Etat chargées de contrôler ces premières.

Le contrôle du Conseil d'Etat actuellement exercé sur les Autonomies est très limité et d'une importance très relative. En effet, le contrôle le plus important du Conseil d'Etat embrassait les Autonomies supérieures, les *Oblasti* (régions). En 1930 ces Autonomies ont été supprimées, et par leur disparition le Conseil d'Etat a perdu la plus grande partie de son contrôle sur les Autonomies. Il est vrai que le Conseil d'Etat a conservé le contrôle sur les Autonomies locales. Mais la loi sur les communes qui attribue ce contrôle au Conseil d'Etat, est une loi serbe qui est en vigueur seulement sur le territoire des anciens royaumes de Serbie et du Monténégro. Par conséquent, le Conseil d'Etat n'exerce pas son contrôle si ce n'est sur la plus petite partie des communes en Yougoslavie.

Nous traiterons en premier lieu de l'exercice du contrôle du Conseil sur les Autonomies locales, et nous dirons ensuite quelques mots sur l'organisation du contrôle du Conseil sur les Autonomies supérieures.

Le Conseil d'Etat exerce le contrôle sur les administrations locales en Serbie et au Monténégro, en vertu de la loi serbe sur les communes de 1903.

Le Conseil d'Etat statue sur les recours contre les élections des officiers municipaux. Dans ces cas les décisions du Conseil d'Etat doivent se baser sur le droit, mais quelquefois même elles sont fondées sur l'opportunité, quoique le Conseil soit autorisé de ne tenir compte que du droit. Il arrive ainsi qu'il renforce une élection dont l'irrégularité est établie, seulement parce que l'irrégularité commise n'avait pas eu d'influence sur le résultat de l'élection.

Le Conseil d'Etat exerce de deux façons le contrôle sur le conseil municipal. En premier lieu, en vertu de l'article 33 de la loi sur les communes, les décisions du conseil municipal par lesquelles sont aliénés les biens fonciers, les droits, les créances et les donations, ou par lesquelles la commune contracte des dettes, ne sont valables qu'après leur homologation par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, donc le Conseil d'Etat, en qualité d'organe de contrôle, homologue les décisions du conseil municipal, qui autrement sont sans valeur.

Le Conseil d'Etat exerce le contrôle sur les actes du conseil municipal encore d'une autre manière. Il faut, en effet, savoir que l'autorité administrative chargée du contrôle immédiat sur les décisions du conseil municipal, a le droit de suspendre l'exécution de ses décisions. Cette autorité de contrôle peut suspendre les décisions du conseil municipal d'office, lorsqu'elles sont contraires aux lois et aux règlements, ou le peut sur le recours d'un particulier, dont les droits ont été violés par ces décisions.

Quand l'exécution d'un acte du conseil municipal est suspendue, l'affaire est envoyée à l'examen au ministre de l'Intérieur. Si le ministre trouve fondée la décision de l'autorité administrative qui a suspendu l'exécution de l'acte du conseil municipal, il renvoie l'affaire au Conseil d'Etat qui statue en dernière instance, dans le délai de trente jours.

Au contraire, si l'autorité administrative de contrôle ne suspend pas l'acte du conseil municipal sur le recours du particulier lésé, l'affaire ne viendra pas devant le Conseil d'Etat en sa qualité d'organe de contrôle suprême, mais devant les tribunaux administratifs, parce qu'il s'agira du contentieux administratif.

De même que sur le conseil municipal, le contrôle du Conseil d'Etat est double sur l'action du comité municipal. Selon l'article 86 de la loi sur les communes, les décisions du comité municipal sur l'aliénation des biens meubles de la commune dépassant une certaine valeur, sont valables seulement après leur homologation par le Conseil d'Etat. A côté de cela, l'autorité immédiate de contrôle administratif peut suspendre l'exécution des actes du conseil municipal, et dans ce cas encore le Conseil d'Etat est appelé à statuer en dernier lieu.

Jusqu'ici nous avons parlé du contrôle administratif sur l'action de l'Autonomie communale. Mais il existe un autre contrôle des autorités communales qui est exercé sur les officiers municipaux eux-mêmes. En vertu de la loi sur ces communes, l'autorité exerçant le contrôle immédiat sur les Autonomies, a le droit de condamner à des peines pécuniaires les organes municipaux coupables des désordres dans l'exercice de leurs fonctions. Contre la décision de l'autorité administrative, le condamné a le droit de recours devant le Conseil d'Etat qui tranche l'affaire en dernière instance.

Le contrôle du Conseil d'Etat sur les Autonomies supérieures, les *Oblasti*, était organisé par la loi du 26 avril 1922. En vertu de l'article 64 de cette loi, l'Assemblée de l'Autonomie, avait le droit de prendre les règlements sur les affaires de sa compétence. Le *veliki zupan* (préfet) promulguait ces règlements, et il devait suspendre leur promulgation s'il les trouvait contraires aux lois et à la constitution. Dans ce cas le Conseil d'Etat était saisi et il statuait sur la régularité de ces règlements. De la même façon le Conseil d'Etat contrôlait le budget des Autonomies supérieures. Enfin il statuait sur les décisions ordinaires des Autonomies, dont le *veliki zupan* avait suspendu l'exécution.

CHAPITRE V

ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT.

Le Conseil d'Etat est divisé en sections entre lesquelles les conseillers sont répartis dans un nombre déterminé. Au-dessus des sections se trouve l'assemblée générale, composée de tous les conseillers. Le Conseil d'Etat statue en qualité de tribunal administratif, en principe, dans les sections. Mais exceptionnellement il statue dans l'assemblée générale. Les attributions d'administration active sont toujours exercées par le Conseil dans son assemblée générale.

Section I. — SECTIONS.

Le Conseil d'Etat a six sections de cinq membres. Chaque section peut avoir deux suppléants. D'après la loi du 17 mai 1922, la répartition des conseillers entre les sections se faisait par le tirage au sort, pour une année d'avance. Le paragraphe 5 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat du 29 décembre 1929 a supprimé ce mode de répartition. D'après ce texte, les conseillers sont répartis dans les sections par le président du Conseil d'Etat pour une année d'avance. Les présidents des sections sont le président et le vice-président du Conseil d'Etat et les quatre conseillers les plus anciens. Lorsque les présidents des sections sont empêchés, ils sont remplacés par les membres les plus anciens des sections. La répartition des conseillers dans les différentes sections doit être communiquée au président du Conseil des Ministres et publiée au *Journal Officiel*.

Par exception au principe que la répartition des conseillers est fixe et faite pour une année d'avance, le président du Con-

seil d'Etat est autorisé, dans le cas où le fonctionnement des sections devient impossible en raison d'une ou de plusieurs vacances au Conseil d'Etat, ou en cas de maladie ou d'absence de certains membres, à faire pour le reste de l'année, ou jusqu'à la réoccupation des places vacantes, les modifications rigoureusement nécessaires dans la composition de certaines sections.

Toutes les sections n'ont pas une même compétence pour trancher les différends. La loi désigne l'une d'entre elles en particulier pour statuer constamment sur le contentieux administratif de nature financière. Cette section d'ailleurs, à côté du contentieux administratif de nature financière, statue sur toutes les affaires de cette nature. La compétence des autres sections est réglée d'avance dans l'assemblée générale, selon les branches de l'administration active de l'Etat, et selon les affaires dont s'occupe spécialement le Conseil d'Etat. Cette réglementation de la compétence des sections est considérée comme fixe.

Cependant, par exception, le président du Conseil d'Etat est autorisé à décharger certaines sections, lorsque celles-ci sont encombrées d'affaires, de manière à ne pouvoir régulièrement fonctionner. Les autres sections moins encombrées sont obligées, lorsque le Conseil d'Etat les désigne spécialement, de recevoir certaines affaires, en vue de les examiner. De même la compétence des différentes sections peut être modifiée lorsque le Conseil d'Etat tout entier est encombré d'affaires d'une façon durable.

La compétence des différentes sections doit être communiquée au président du Conseil des Ministres et publiée au *Journal Officiel* ainsi que les modifications advenues au cours de l'année.

L'attribution des référendaires et des secrétaires aux différentes sections est faite par le président du Conseil d'Etat. Dans les sections, les présidents de sections distribuent les affaires aux membres et aux référendaires.

En principe, le Conseil d'Etat exerce son rôle de tribunal administratif par l'intermédiaire de ses sections. Les jugements des sections sont considérés comme définitifs. Ils sont rendus au nom du Conseil d'Etat et sont pleinement valables sans aucune autorisation ni observation de la part de l'assemblée

générale, sauf le cas où il existe une interprétation différente d'une loi, comme il sera expliqué dans la section suivante.

Section II. — ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

L'assemblée générale est convoquée par le président du Conseil d'Etat, qui la préside. Dans le cas de son empêchement le vice-président ou le plus ancien président de section, préside l'assemblée générale.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat est composée de tous les membres du Conseil et du secrétaire général en qualité de greffier. Le secrétaire général peut être remplacé par un référendaire.

Pour la validité des décisions de l'assemblée générale, il faut qu'au moins deux tiers des membres (au moins vingt) soient présents.

Le Conseil d'Etat statue en son assemblée générale sur les affaires de nature différente. En premier lieu, il statue sur les affaires d'administration active qui entrent dans sa compétence en vertu des lois spéciales. Dans ce cas l'assemblée générale peut choisir un comité spécial composé de cinq conseillers qui doivent étudier l'affaire et lui présenter un rapport par écrit.

Le Conseil d'Etat juge aussi dans l'assemblée générale les infractions disciplinaires de ses membres et des membres des Tribunaux Administratifs.

L'assemblée générale est ensuite compétente pour statuer sur certaines affaires d'administration intérieure du Conseil d'Etat. Ainsi elle désigne la compétence des différentes sections au commencement de chaque année. Elle discute aussi, à la fin de l'année, les rapports annuels des Tribunaux Administratifs et rédige le rapport annuel du Conseil d'Etat pour le ministre de la Justice. Elle est chargée de même de donner son autorisation sur les mises en accusation de ses membres et des membres des Tribunaux Administratifs en raison des infractions commises en leur fonction de juges. L'assemblée générale, enfin, donne son autorisation aux conseillers d'Etat qui sont provisoirement chargés d'exercer des fonctions étrangères au Conseil d'Etat.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat statue aussi sur le contentieux administratif dans les cas exceptionnels. Elle a la tâche d'unifier la jurisprudence du Conseil d'Etat. Les jugements des sections du Conseil d'Etat sur toutes les questions de droit importantes, et particulièrement toutes les décisions se rapportant à la légalité des décrets, doivent être inscrits sur un registre spécial conservé chez le président du Conseil d'Etat. Si l'un des conseillers trouve que l'opinion de la majorité sur une question juridique est en contradiction avec un jugement déjà inscrit sur le registre, on doit suspendre le prononcé du jugement et proposer au président du Conseil d'Etat de convoquer l'assemblée générale. Le président déterminera deux conseillers, d'opinion contraire entre eux, d'étudier la question et de présenter leur rapport par écrit à l'assemblée générale, et, le débat clos, on rendra la décision sur cette question juridique. Pour un vote valable, la majorité absolue des voix est nécessaire. Si aucune des opinions n'a obtenu cette majorité, le vote doit être renouvelé, et selon le besoin pourront être séparées en plusieurs questions les opinions divergentes. La décision ainsi prise en assemblée générale doit servir de base au jugement qui l'a provoquée. La décision de l'assemblée générale doit ensuite être inscrite sur un livre spécial intitulé : « Les décisions du Conseil d'Etat rendues en assemblée générale » et publiée au *Journal Officiel*. Outre ce cas, le président du Conseil d'Etat doit convoquer l'assemblée générale toutes les fois que deux sections ont à rendre des jugements contradictoires sur une même question juridique. Les décisions de l'assemblée générale sont obligatoires pour tous les cas identiques soumis au Conseil d'Etat, tant qu'elles n'ont pas été modifiées en assemblée générale, après rapport de deux conseillers.

Le maintien de l'unité de jurisprudence administrative constitue la principale fonction de l'assemblée générale du Conseil d'Etat. A l'ancien Conseil d'Etat serbe, qui n'avait pas un tel régulateur, il arrivait que sur la même question juridique il pouvait avoir rendu deux ou trois décisions contradictoires. Par l'institution de l'assemblée générale du Conseil, on a voulu supprimer cet état de choses. Mais en réalité nous sommes bien loin de l'unité de la jurisprudence du tribunal administratif suprême, parce qu'étant constamment encombré par un grand

nombre d'affaires, le Conseil d'Etat est obligé de statuer en grande hâte ; de cette façon il arrive souvent que les sections ne connaissent même pas les décisions les unes des autres. Outre cette cause, l'actuelle composition du Conseil d'Etat fait que certaines affaires ne sont pas clairement déterminées dans l'assemblée générale elle-même, et que ce manque de précision apparaît dans la teneur des décisions de l'assemblée générale. Alors de telles décisions, lorsqu'elles doivent être appliquées dans les cas concrets, exigent de nouvelles interprétations ou bien elles sont appliquées d'une façon différente.

Le Conseil d'Etat, s'étant bien rendu compte du manque d'application des décisions de l'assemblée générale par les sections, a décidé dans une de ses assemblées générales que les particuliers intéressés ont droit d'obtenir la révision du procès, lorsque le jugement rendu par la section est en contradiction avec une décision de principe de l'assemblée générale.

CHAPITRE VI

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT:

Section I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA PROCÉDURE.

Les caractéristiques générales de la procédure devant le Conseil d'Etat sont les suivantes :

1^o La procédure devant le Conseil d'Etat est dirigée par les juges et non pas par les parties. Elle ressemble par là à la procédure criminelle inquisitoire. On procède par requête adressée au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat met le ministre compétent en cause et l'invite à lui envoyer ses observations avec le dossier de l'affaire. De même, il doit d'office aviser le tiers intervenant de l'article 29 de la loi sur le Conseil d'Etat ;

2^o La procédure devant le Conseil d'Etat est écrite. Le juge chargé d'instruire l'affaire l'étudie s'appuyant sur la requête, qui doit contenir tous les moyens de preuve, sur la réponse présentée par le ministre et enfin sur les actes administratifs de l'affaire. Il fait à son tour un rapport écrit, et c'est sur ce rapport que la décision est rendue ;

3^o La procédure devant le Conseil d'Etat est secrète. L'article 50 du décret organique sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat du 5 septembre 1922, prescrivait que le Conseil d'Etat statuait sans la présence des parties en litige. Cette prescription avait été modifiée par l'article 380 de la loi des finances pour l'année 1928-1929, qui avait prévu pour le jugement au Conseil d'Etat, en principe, la convocation des parties et des débats publics. En vertu de cette loi, quelques affaires furent jugées devant le Conseil d'Etat en débat public. Mais cette disposition a été abrogée par le paragraphe 47 de la loi du 29 décembre 1929 sur le règlement intérieur du Conseil, qui est revenu à l'état antérieur. Donc, le Conseil d'Etat statue,

en principe, sans la convocation des parties et sans débats publics. Ce principe comporte quelques exceptions. Notamment, le Conseil d'Etat tranche en audience publique le contentieux administratif de la loi sur les douanes et les infractions pénales douanières, lorsque le requérant le demande explicitement, ou lorsque le Conseil d'Etat le trouve nécessaire pour l'éclaircissement de l'affaire. Ensuite le Conseil d'Etat statue, en principe, en audience publique, lorsqu'il fonctionne en qualité de tribunal disciplinaire pour les fonctionnaires d'Etat. Enfin, il juge de la même façon le cas du contentieux de pleine juridiction, prévu dans le paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale ;

4^o La procédure du Conseil d'Etat est économique en ce sens que l'intervention d'un avocat n'est pas exigée. Les intéressés ont la faculté et non l'obligation d'employer les services d'un avocat.

Section II. — PROCÉDURE ORDINAIRE.

La procédure devant le Conseil d'Etat que nous qualifions d'ordinaire, est employée pour trancher les recours contre les décisions ministérielles. Une grande partie d'affaires ressortissant au Conseil d'Etat, rentre dans cette catégorie. Le Conseil d'Etat statue en outre sur les recours contre les décrets de nomination, sur les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs, sur les demandes de révision de procès, etc. Pour ces attributions différentes le Conseil d'Etat se sert des procédures spéciales, que nous exposerons plus loin.

La procédure ordinaire se décompose dans les parties suivantes :

1^o *Délais pour la présentation de la requête.* — La requête doit être adressée au Conseil d'Etat dans le délai de trente jours à compter de la remise de la décision par l'autorité administrative.

Le Conseil d'Etat ne fonctionne pas les jours fériés ni pendant les vacances judiciaires, qui vont du 1^{er} juillet au 15 août inclusivement. Par conséquent, si le dernier jour du délai est

un jour férié, la requête peut être présentée aussi le premier jour ouvrable qui le suit. De même, lorsque le dernier jour du délai tombe dans les vacances judiciaires, la requête peut être présentée jusqu'au 16 août.

La loi sur la procédure administrative générale du 9 novembre 1930 prévoit des cas dans lesquels la requête peut, par exception, être présentée dans des délais plus longs. Le paragraphe 107 de cette loi prescrit que les décisions des autorités administratives, excepté seules les autorités centrales, doivent contenir l'instruction sur les moyens de recours. Le paragraphe 110 de la même loi établit que, lorsqu'une décision administrative ne contient aucune instruction sur les moyens de recours, ou n'en contient qu'une insuffisante, le particulier intéressé peut, dans le délai de cinq jours, demander que la décision soit complétée par l'indication des voies de recours. Alors le délai de trente jours pour la présentation de la requête commence à courir seulement de la réception de la requête complétée. Le même paragraphe prévoit le cas que la décision contient, par erreur, l'indication de la possibilité du recours, quand celui-ci fait défaut, et que le particulier use de ce recours. Dans ce cas le délai pour l'introduction de la requête commence au jour de la réception de la décision de l'autorité supérieure, qui rejette le recours comme inadmissible.

Le délai pour la présentation de la requête par la Cour des Comptes est aussi de trente jours à compter de la notification de la décision. En effet, en vertu du § 5 de la loi sur la prolongation de la validité des lois de Finances et des lois sur les douzièmes provisoires, doivent être envoyées à la Cour des Comptes toutes les décisions rendues en exécution des lois sur les fonctionnaires de l'Etat, sur le personnel des chemins de fer de l'Etat et sur l'organisation de l'armée.

2^o La requête. — La requête doit être présentée en deux exemplaires. Elle doit contenir le nom et le prénom du requérant, sa profession et son domicile, l'acte administratif contre lequel le recours est formé, l'indication des points précis de l'acte qui constituent la violation du droit ou de l'intérêt, les motifs qui justifient la requête ainsi que tous les moyens de preuve. Les moyens de preuve qui ne sont pas contenus dans la requête ne

peuvent pas être pris en considération. La requête ne peut pas contenir des faits nouveaux, qui n'aient pas été invoqués devant l'autorité administrative.

A la requête il faut joindre en original ou en copie l'acte administratif attaqué, et les pièces probantes.

Si le requérant n'a pas pu obtenir la décision administrative dans le délai de trois mois, après l'avoir demandé à deux reprises, il doit joindre à la requête la preuve de ses demandes et du silence de l'autorité en question.

La requête doit être remise au Conseil d'Etat ou lui être expédiée par la poste directement, sans l'intermédiaire d'aucune autre autorité.

3^o *Examen préliminaire et rapport.* — Quand le Conseil d'Etat reçoit la requête, il l'adresse à la section compétente. Le président de la section désigne un rapporteur pour l'affaire. Le rapporteur peut être un conseiller ou un référendaire. Ce rapporteur doit examiner la requête en premier lieu au point de vue formel. Il doit établir si la taxe prescrite a été versée et si le délai pour la présentation de la requête a été observé. Si ces conditions ne sont pas remplies, il fait son rapport à la section compétente, laquelle par une *décision* rejette la requête.

Si la requête satisfait à ces conditions le rapporteur doit l'examiner au point de vue de sa régularité. Lorsqu'elle n'est pas régulière, le requérant sera invité par une ordonnance à la régulariser dans un délai déterminé. D'habitude ce sera de fournir un deuxième exemplaire de la requête ou de joindre l'acte administratif qu'on attaque. S'il ne satisfait pas à cette condition, la requête sera rejetée par la section, comme irrégulière.

La requête une fois régulière, le rapporteur doit résumer dans un rapport écrit la question en litige et les différents moyens présentés par le demandeur. Son rapport doit se terminer par des questions brèves formulant les points de fait ou de droit soulevés par le litige.

4^o *Communication au ministre et au tiers intervenant.* — Lorsque le rapporteur et la section trouvent que le différend

soulevé par la requête forme l'objet du contentieux administratif, un exemplaire de la requête doit être envoyé au ministre compétent. Ce ministre sera en même temps invité à produire sa réponse à la requête et à envoyer les actes administratifs faisant l'objet de ce recours. Le ministre doit envoyer sa réponse par écrit dans le délai d'un mois à partir de la réception de la requête au ministère. Dans sa réponse le ministre ne peut pas alléguer, en défense de la décision attaquée, des faits nouveaux qui ne soient pas contenus dans la décision en question. Au lieu de fournir sa réponse écrite, le ministre a le droit de demander que lui-même, ou son représentant, soit entendu dans une séance particulière dans le dessein de donner des renseignements sur l'affaire. Le ministre peut se faire représenter seulement par son adjoint et, si celui-ci est empêché, par un directeur ou un chef de section du ministère.

Jusqu'ici les ministres se sont servis de cette disposition seulement de rares fois, lorsqu'il était question d'actes administratifs de nature strictement confidentielle.

Outre la communication de l'affaire au ministre, le Conseil d'Etat ne doit pas manquer de convoquer toutes les personnes auxquelles l'annulation de l'acte administratif causerait un dommage. Ces personnes, en effet, ont droit d'être entendues, et lorsqu'il n'y a pas de débats publics, on doit leur reconnaître le droit de présenter par écrit leurs observations à la requête.

5° *Instruction et discussion.* — La section, après avoir entendu le rapport du rapporteur et la réponse du ministre, doit instruire et discuter l'affaire pour se rendre compte si l'acte administratif a violé les droits ou les intérêts du requérant. Le Conseil d'Etat doit aussi examiner les faits établis dans la décision administrative et les faits résultant des actes contenus dans le dossier de cette décision, pour voir comment la décision a été rendue. En effet, la décision devra être annulée, s'il y a contradiction à l'égard des faits donnés par rapport aux actes administratifs correspondants, ou si ces faits ne sont pas intégralement exposés dans leurs points principaux. De même le Conseil d'Etat doit rechercher si l'autorité administrative a tenu compte des formalités de la procédure.

6° *Jugement.* — Après l'instruction et la discussion de

l'affaire, le Conseil d'Etat rend son jugement. Le rapporteur, s'il est conseiller d'Etat, vote le premier, et après lui votent les juges par ordre d'ancienneté en commençant par le plus jeune. Le président vote le dernier.

Le jugement doit être rédigé par écrit. Il doit contenir l'indication du tribunal, de sa composition, des parties et de l'objet du litige, le dispositif et les motifs. Il est signé par le président et par le greffier.

Le jugement peut rejeter la requête ou annuler l'acte attaqué. Le Conseil d'Etat doit rejeter la requête dans les cas suivants : lorsque le contentieux administratif n'a pas lieu ; lorsque le contentieux administratif a lieu mais que la décision attaquée n'a violé aucun droit ni lésé aucun intérêt fondé sur la loi ; lorsque la requête est dirigée contre les actes administratifs contre lesquels on devait former le recours devant une autorité administrative, alors que ce recours n'avait pas été formé ; lorsque la requête devait être adressée à un Tribunal Administratif ; enfin lorsque le tribunal a déjà statué définitivement sur la requête.

Le tribunal, en rejetant le recours, doit condamner le requérant aux dépens. Cependant la Cour des Comptes et les organes du ministère des Finances ne peuvent pas, en qualité de requérants, être condamnés aux dépens. Le tiers intervenant de l'article 29 a droit au remboursement des frais, lorsque le procès se termine en sa faveur, par le rejet de la requête.

Le tribunal doit admettre la requête et annuler la décision attaquée dans les cas suivants : lorsque la décision a violé un droit du requérant ou lésé un intérêt fondé sur la loi ; lorsqu'il y a dans la décision une contradiction à l'égard des faits donnés par rapport aux actes administratifs correspondants, ou si les faits ne sont pas intégralement exposés dans les points principaux ; lorsque l'autorité compétente n'a pas tenu compte des formes de la procédure administrative. Quand l'acte administratif est annulé, l'autorité administrative ne peut dans aucun cas être condamnée aux dépens.

La copie du jugement, signée du président, est remise aux parties en litige.

Dans le cas où l'acte administratif est annulé, l'autorité administrative doit rendre un nouvel acte dans le sens des obser-

vations du Conseil d'Etat. Si l'autorité administrative ne rend pas l'acte dans les trois mois de la réception du jugement, le particulier intéressé peut s'adresser au Conseil d'Etat, qui par sa décision remplacera entièrement l'acte en question.

Jusqu'ici nous avons supposé que la procédure se terminait par le jugement. Mais il y a deux cas dans lesquels aucun jugement n'est nécessaire.

Un tel cas est institué dans le § 32 de la loi du 29 décembre 1929, qui prévoit la possibilité de la formation de la requête contre le silence de l'autorité administrative. Si, entre le moment de la présentation de la requête et le jugement du tribunal, l'autorité administrative a pris sa décision, le requérant doit déclarer dans le délai de quinze jours s'il est satisfait de cette décision, ou s'il persiste dans son recours. S'il persiste dans le recours, l'affaire doit être jugée. Au contraire, s'il se déclare satisfait ou s'il ne fait aucune déclaration dans les quinze jours, la procédure doit être arrêtée.

Le deuxième cas est prévu dans le paragraphe 52 de la même loi du 29 décembre 1929. Si le ministre, après avoir reçu la requête, déclare devant le Conseil d'Etat ou dans sa réponse écrite qu'il est d'accord avec le Conseil d'Etat et qu'il rendra une décision dans ce sens à l'égard du requérant, le Conseil d'Etat prendra note de cette déclaration du ministre. Il informera le requérant que le ministre rendra une autre décision, et de même avertira le ministre que le requérant en est informé. Dans ce cas encore, il nous paraît que la procédure doit être suspendue. Pourtant ce cas est difficilement réalisable, parce qu'il suppose que le Conseil d'Etat, en envoyant un exemplaire de la requête au ministre, lui envoie en même temps ses observations sur la décision, ce qu'il ne fait pas.

Enfin, le jugement d'une affaire peut être ajourné, lorsque l'opinion de la section sur une question juridique est contraire à un jugement inscrit sur le registre spécial du Conseil d'Etat ou à une décision de principe de l'assemblée générale du Conseil. Dans ces cas l'assemblée générale du Conseil d'Etat doit être saisie pour déterminer ou pour modifier sa jurisprudence. Seulement après la décision de l'assemblée générale la section peut rendre son jugement.

Section III. — PROCÉDURES SPÉCIALES.

A côté de la procédure ordinaire des recours contre les décisions ministérielles, le Conseil d'Etat connaît aussi d'autres procédures. En premier lieu pour ses attributions d'administration active, il statue dans son assemblée générale, comme nous l'avons indiqué plus haut. Ensuite il juge les infractions disciplinaires et pénales presque toujours en audience publique. Enfin, pour le contentieux de pleine juridiction du paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale, il utilise la procédure civile. Mais tous ces cas ne font pas partie du contentieux administratif de l'annulation, et pour cette cause ils présentent pour nous un intérêt relatif, d'autant plus que nous avons déjà ci-dessus indiqué leurs procédures.

Cependant, il y a des procédures spéciales que le Conseil d'Etat emploie, lorsqu'il juge le contentieux de l'annulation. Ce sont les procédures des recours contre les décrets de nomination, des appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs et des recours en révision. De ces procédures nous indiquerons seulement les points qui se séparent de la procédure ordinaire.

I. — *Recours contre les décrets de nomination.*

Le délai pour la présentation de la requête contre les décrets de nomination est différent du délai du recours contre les décisions ministérielles. La requête contre les décrets de nomination doit être formée devant le Conseil d'Etat dans le délai de deux mois à dater du jour de leur publication au *Journal Officiel*.

Le délai pour la formation de la requête par la Cour des Comptes contre les décrets est aussi de deux mois, mais il commence à courir de la réception du décret et non de sa publication au *Journal Officiel*, parce que de même que les décisions ministérielles, les décrets doivent être communiqués à la Cour des Comptes.

La procédure qui précède le jugement est plus compliquée pour les décrets de nomination que pour les actes ministériels. On sait que s'il s'agit de ceux-ci, un exemplaire de la requête doit être envoyé au ministre. Le ministre peut envoyer sa réponse ou peut être entendu. Là s'arrête le droit du ministre lorsqu'il est question des décisions ministérielles, et le Conseil d'Etat, après avoir reçu la réponse du ministre, tranche l'affaire. Au contraire, quand il s'agit de décrets de nomination, si le Conseil d'Etat n'admet pas les raisons exposées dans la réponse du ministre, il est obligé d'en informer, outre le ministre compétent, le président du Conseil des Ministres. Dans ce cas l'affaire est portée devant le président du Conseil des Ministres, qui, dans le délai de quinze jours, fournira ses observations ou demandera une séance particulière au Conseil d'Etat en vue de procéder à un examen approfondi du recours. Après cet examen le Conseil d'Etat rend son jugement. Il rend son jugement aussi, si le président du Conseil des Ministres laisse écouler le délai de quinze jours sans fournir ses observations ni demander une séance particulière.

Il y a une différence encore entre les recours contre les décisions ministérielles et les recours contre les décrets de nomination. Lorsque le Conseil d'Etat admet un recours contre une décision ministérielle, il annule cette décision. Au contraire, lorsque le Conseil admet le recours contre un décret de nomination, il ne l'annule pas, mais il le déclare sans valeur. C'est seulement une différence de langage inspirée par une déférence envers le Souverain, lequel signe les décrets.

II. — *Appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs.*

Le Conseil d'Etat juge les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs.

Le délai d'appel est de quinze jours à dater de la notification du jugement du Tribunal Administratif.

L'appel peut être interjeté par le requérant, par l'autorité administrative intéressée et par le tiers intervenant.

Le requérant peut interjeter l'appel seulement si le Tribunal Administratif a rejeté sa requête, et l'autorité administrative ainsi que le tiers intervenant le peuvent seulement si le tribu-

nal a annulé l'acte administratif. Pour pouvoir user du droit d'appel, l'autorité administrative doit obtenir l'autorisation du ministre compétent et la joindre à l'acte d'appel.

Les parties doivent présenter l'acte d'appel au Tribunal Administratif. Ce tribunal examine l'acte d'appel au point de vue de sa régularité. Si l'appel a été présenté trop tard ou si l'autorité administrative n'a pas joint l'autorisation ministérielle, le Tribunal Administratif doit le rejeter par une *décision*. Contre cette *décision* l'appel peut être formé devant le Conseil d'Etat.

L'acte d'appel régulier est envoyé par le Tribunal Administratif au Conseil d'Etat, qui statue sans convocation des parties. Néanmoins, exceptionnellement, lorsqu'il ne juge pas le contentieux administratif d'annulation, il peut statuer en audience publique. Ce sera notamment le cas lorsqu'il statue, en qualité de tribunal disciplinaire de deuxième instance, sur les infractions disciplinaires des fonctionnaires d'Etat.

Le Conseil d'Etat, lorsqu'il juge en deuxième instance les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs, examine, en principe, seulement la question de l'application du droit. Quant au fait, il doit s'en tenir aux jugements des Tribunaux Administratifs. Envisagé de ce côté-là le rapport du Conseil d'Etat envers les Tribunaux Administratifs se rapproche plus de celui du tribunal de cassation que du tribunal d'appel.

Ce principe comporte une exception, qui a trait au cas où le Conseil d'Etat en deuxième instance tranche les appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs rendus sur les demandes en dommages-intérêts des particuliers contre l'Etat, prévues dans le paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale. Dans ce cas le Conseil d'Etat statue en qualité de véritable tribunal d'appel sur le fait et sur le droit.

III. — *Recours en révision.*

Le seul recours dont les jugements du Conseil d'Etat soient susceptibles est le recours en révision.

La révision peut être demandée soit par l'ancien requérant, soit par le tiers intervenant, soit par l'autorité administrative

dont l'acte a été annulé. L'autorité administrative, pour demander la révision, doit être pourvue de l'autorisation du ministre compétent.

Le Conseil d'Etat emploie pour les recours en révision la procédure civile serbe du 20 février 1865. Le paragraphe 426 de cette loi prévoit treize cas dans lesquels la révision des procès peut être demandée. Les trois premiers cas supposent la mauvaise foi du juge. Quatre cas, ensuite, prévoient qu'il a été jugé sur des pièces fausses ou sur des dépositions de témoins parjures. Le huitième cas prévoit l'existence de deux jugements contradictoires sur la même affaire. Les autres cas supposent la découverte de nouveaux moyens de preuves jusque-là inconnus ou connus, mais n'ayant pu être utilisés, ou que la partie a perdu le procès seulement pour n'avoir pu présenter une pièce décisive indûment retenue par l'adversaire. La jurisprudence du Conseil d'Etat admet encore un cas de révision du procès. C'est lorsque le jugement d'une section du Conseil d'Etat est contradictoire sur une question de droit à une décision de principe de l'assemblée générale du Conseil rendue sur la même question.

Si le tribunal admet le bien-fondé du recours en révision, il annule le jugement qui en est l'objet, et renvoie l'affaire à l'autorité administrative compétente pour une nouvelle décision. En rendant une nouvelle décision, l'autorité administrative est liée par les observations du tribunal.

QUATRIÈME PARTIE

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION ET ORGANISATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

Section I. — COMPOSITION.

Chaque Tribunal Administratif a un président et un nombre déterminé de juges qui est fixé, selon le besoin, par le ministre de la Justice.

En vertu de l'article 7 de la loi du 17 mai 1922 sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs, les juges étaient nommés par décret du Roi sur la proposition du ministre de la Justice. Ils devaient être choisis sur une liste de candidats d'un nombre double, que le Conseil d'Etat composait. Cet article 7 a été modifié par la loi du 7 janvier 1929, qui détermine que le président et les juges sont nommés par décret du Roi, sur la proposition du ministre de la Justice.

Les conditions pour devenir juge administratif sont les suivantes : 1^o Il faut être citoyen yougoslave ; 2^o Il faut avoir le diplôme d'une faculté de droit ; 3^o Il faut avoir passé, pour le président, au moins dix ans, et pour les juges, au moins huit ans, dans le service judiciaire ou administratif, ou avoir exercé pendant le même nombre d'années la profession d'avocat.

Les membres des Tribunaux Administratifs jouissaient,

d'après la loi du 17 mai 1922, de privilèges semblables à ceux des conseillers d'Etat. Ces privilèges consistaient dans la fixité de leur fonction, dans leur inamovibilité et dans une sorte d'immunité qui les protégeait contre les mises en accusation pour l'exercice de leurs fonctions de juges. La loi organique du 7 janvier 1929, ayant supprimé la fixité des fonctions des juges administratifs, ces juges peuvent maintenant être suspendus de leur fonction, être affectés à d'autres services de l'Etat ou être mis à la retraite par décret du Roi sur la proposition du ministre de la Justice. Les juges administratifs ont aussi perdu une partie de leur privilège d'inamovibilité, parce qu'ils peuvent être affectés à d'autres services de l'Etat. De leurs privilèges ils ont conservé seulement l'autre partie de l'inamovibilité, d'après laquelle, tant qu'ils restent membres du tribunal administratif, ils ne peuvent pas, sans l'autorisation de ce tribunal et aussi sans leur consentement, être désignés pour d'autres fonctions qui ne soient pas de leur ressort. Ils ont conservé ensuite le privilège de l'immunité.

Le président du Tribunal Administratif représente ce corps devant toutes les autorités. Il est à la fois chef du Tribunal Administratif en sa qualité d'assemblée délibérante et en sa qualité d'institution administrative. Le président du Tribunal Administratif est remplacé par le président de section le plus ancien.

Le Tribunal Administratif a le nombre nécessaire de secrétaires, de greffiers, de copistes et de garçons de bureau. Les secrétaires et les greffiers doivent avoir le diplôme d'une faculté de droit.

Section II. — ORGANISATION.

Le Tribunal Administratif est divisé en sections de trois membres. D'après la loi du 17 mai 1922, la répartition des juges entre les sections se faisait par le tirage au sort, pour une année d'avance. La loi organique du 29 décembre 1929 a modifié le mode de répartition. D'après cette loi, les juges sont répartis entre les sections à la fin de l'année pour l'année suivante, par le président du Tribunal Administratif ou par son

remplaçant. Les sections sont présidées par le président du Tribunal Administratif et par les juges les plus anciens.

La répartition des juges dans les sections est fixe. Par exception à ce principe, lorsque le fonctionnement des sections devient impossible en raison d'une ou plusieurs vacances au Tribunal Administratif, ou de la maladie ou de l'absence de certains membres; pour le reste de l'année, ou jusqu'à la réoccupation des places vacantes, le président du Tribunal Administratif peut faire les modifications rigoureusement nécessaires dans la composition de certaines sections.

Lorsqu'il y a plusieurs sections dans le Tribunal Administratif, une section doit être instituée pour juger le contentieux de nature financière. Dans cette section il y aura, si c'est possible, deux anciens fonctionnaires de l'administration des finances. La compétence des autres sections est déterminée par l'ordonnance du président du tribunal. La réglementation de la compétence des sections est considérée comme fixe. Toutefois le président du tribunal est autorisé à modifier au cours de l'année la compétence des sections, lorsque certaines sections ou le Tribunal Administratif tout entier sont encombrés d'affaires, de manière à ne pouvoir fonctionner régulièrement.

Le Tribunal Administratif exerce la justice administrative dans les sections, dont les jugements sont rendus au nom du Tribunal Administratif.

CHAPITRE II

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

Section I. — COMPÉTENCE « RATIONE MATERIE. »

Les Tribunaux Administratifs n'ont pas, à l'exemple du Conseil d'Etat, d'attributions administratives. Leurs fonctions sont exclusivement juridictionnelles. En vertu de l'article 5 de la loi organique du 17 mai 1922, les Tribunaux Administratifs sont institués pour trancher le contentieux administratif. Mais, à côté du contentieux administratif de l'annulation, les Tribunaux Administratifs sont compétents en vertu de lois spéciales, pour statuer encore sur d'autres différends.

Les Tribunaux Administratifs statuent, en première instance, sur le contentieux administratif résultant des recours contre les décisions des autorités administratives. Sont seules enlevées à la compétence de ces tribunaux les décisions ministérielles et les décrets de nomination que le Conseil d'Etat juge en premier et dernier degré. En parlant du Conseil d'Etat nous avons indiqué ce qu'il faut entendre par contentieux administratif, ainsi que de l'autorité de quel degré doit émaner la décision pour que le recours soit admissible directement devant le Tribunal Administratif.

Contre les jugements des Tribunaux Administratifs sur le contentieux administratif, l'appel peut toujours être interjeté devant le Conseil d'Etat.

Les attributions des Tribunaux Administratifs, en vertu des lois spéciales, peuvent être divisées en quatre catégories. Ces tribunaux peuvent statuer en qualité de tribunaux disciplinaires, en qualité de juridictions jugeant certaines infractions spéciales, en qualité de tribunaux statuant sur les différends fiscaux et en qualité de tribunaux jugeant le contentieux du

fond, en vertu du paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale.

1° *Tribunal disciplinaire.* — En vertu de la loi sur les fonctionnaires d'Etat du 31 mars 1931, les Tribunaux Administratifs jugent, en première instance, les délits disciplinaires des fonctionnaires d'Etat, excepté seuls les fonctionnaires des quatre premiers groupes. Ils sont aussi tribunaux disciplinaires, mais de deuxième instance, pour certains fonctionnaires de l'administration de l'Etat et pour certains fonctionnaires de l'administration des finances.

2° *Tribunal jugeant les infractions spéciales.* — Les Tribunaux Administratifs statuent en cette qualité.

A) En vertu du paragraphe 56 de la loi sur la prolongation de la validité des dispositions des lois de finances et des lois sur les douzièmes provisoires, en deuxième instance, sur les infractions aux lois sur les monopoles d'Etat.

B) En vertu de l'article 17 de la loi sur l'organisation de la loterie de l'Etat, en deuxième instance, sur les recours contre les décisions rendues par les autorités de finances pour infractions à la dite loi.

C) En vertu des articles 35, 36, 37, 38 et 39 du règlement, sur la procédure dans les infractions fiscales.

D) En vertu de l'article 80 de la loi sur le droit de consommation de l'Etat, sur les recours contre les décisions des Directions des Finances prononcées pour la contrebande.

E) En vertu du paragraphe 18 de la loi sur l'organisation des Directions des Finances, sur les recours contre les décisions au sujet des infractions aux prescriptions de la loi sur les douanes.

3° *Tribunal pour les différends fiscaux.* — Le Tribunal Administratif statue, en vertu de l'article 136 de la loi sur les impôts directs du 8 février 1928, sur les recours contre les décisions de l'autorité fiscale supérieure, qui ont pour objet la fixation de la quantité de l'impôt.

4° *Tribunal pour le contentieux du fond.* — Comme nous l'avons dit ci-dessus en parlant du Conseil d'Etat, les Tribunaux Administratifs sont compétents, en vertu du paragraphe

134 de la loi sur la procédure administrative générale, pour statuer sur les dommages-intérêts à allouer aux particuliers dont les droits acquis ont été anéantis par une décision de l'autorité administrative. Ils jugent en première instance à charge d'appel devant le Conseil d'Etat, les décisions de toutes les autorités administratives, y compris les ministres.

Les Tribunaux Administratifs statuent sur leurs attributions résultant de textes spéciaux, soit en dernière instance, soit à charge d'appel devant le Conseil d'Etat. Chaque loi spéciale prévoit si l'appel est possible.

Section II. — COMPÉTENCE « RATIONE LOCI ».

L'article 6 de la loi organique du 17 mai 1922, détermine les sièges et le ressort des Tribunaux Administratifs. Cet article a la teneur suivante : « Le Tribunal Administratif a son siège dans le lieu où est le siège du Tribunal d'Appel, et il a la même compétence territoriale que ce dernier. Le ministre de la Justice, peut, après que le Conseil des Ministres en a pris connaissance, désigner un autre lieu pour l'établissement du siège du Tribunal Administratif qui garde la même compétence *ratione loci* ».

Donc en vertu de cette prescription, la compétence *ratione loci* des Tribunaux Administratifs correspond à l'étendue des juridictions des Tribunaux d'Appel, mais le Tribunal Administratif peut ne pas avoir son siège dans la même ville où est le siège du Tribunal d'Appel.

Le ressort des Tribunaux d'Appel n'a pas encore été organisé en Yougoslavie d'après un système unique. Le législateur n'a donc pas pu se servir encore de cette disposition de l'article 6 de la loi précitée et il a institué comme mesure provisoire six Tribunaux Administratifs : à Beograd pour la Serbie et la Voïvodina, à Zagreb pour la Croatie et pour la Slavonie, à Sarajevo pour la Bosnie-Herzégovine, à Skopljé pour la Serbie Méridionale, à Dubrovnik pour la Dalmatie et le Monténégro et à Celje pour la Slovénie. Seuls les Tribunaux Administratifs de Dubrovnik et de Celje ont leurs sièges dans les villes qui n'ont pas de Tribunaux d'Appel.

Toutefois, la compétence territoriale déterminée ci-dessus

pour les six Tribunaux Administratifs est prévue seulement pour le contentieux administratif. Quand le Tribunal Administratif statue sur les infractions pénales spéciales, sa compétence est déterminée autrement. En vertu du paragraphe 59 de la loi du 29 décembre 1929, le ressort des Tribunaux Administratifs dans ce cas est établi en rapport avec les ressorts des Directions des Finances. Ainsi dans les Tribunaux Administratifs il faut distinguer deux ressorts territoriaux : un pour le contentieux administratif et un autre pour les infractions résultant des lois fiscales. Ces deux ressorts peuvent être d'étendue différente.

Le Tribunal Administratif compétent pour statuer sur le recours est celui dans le ressort duquel a son siège l'autorité administrative qui a rendu la décision qui est l'objet du litige.

Cette règle semble très simple, et, tout de même, elle a soulevé des difficultés dans son application pratique. Nous savons, en effet, que pour former le recours devant le Tribunal Administratif, il faut avoir obtenu les décisions de deux autorités administratives, de premier et de deuxième degré. Nous avons donc, devant nous, deux décisions rendues par deux autorités différentes. Il faut maintenant savoir quel est le siège de ces deux autorités qui va déterminer la compétence du Tribunal Administratif. En effet, les circonscriptions administratives ne concordent pas avec les ressorts des Tribunaux Administratifs. Alors peuvent se présenter deux cas. Dans le premier cas, les sièges de deux autorités administratives sont tous les deux dans le ressort du même tribunal. Alors il n'y a pas de difficulté. Mais il peut arriver que l'autorité de première instance ait son siège dans le ressort d'un Tribunal Administratif, et l'autorité de deuxième instance dans le ressort d'un autre. Quel Tribunal Administratif sera alors compétent ? La question n'a pas été résolue par le législateur, et la jurisprudence administrative est indécise. Nous sommes d'opinion que le Tribunal Administratif, dont le ressort englobe le siège de l'autorité de deuxième instance sera plutôt compétent, parce que la possibilité de former le recours et le contentieux administratif apparaît seulement après la décision de cette autorité.

CHAPITRE III

PROCÉDURE DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

Section I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA PROCÉDURE.

La procédure en usage devant les Tribunaux Administratifs pour le contentieux administratif résultant des recours contre les décisions des autorités administratives ressemble, par plusieurs points, à la procédure du recours contre les décisions ministérielles devant le Conseil d'Etat. En effet, la procédure des Tribunaux Administratifs, comme celle du Conseil d'Etat, fixe les mêmes délais pour l'exercice du recours, prescrit les mêmes formalités pour la requête et prévoit aussi la communication à l'autorité administrative et la nomination d'un rapporteur.

Cependant la procédure devant les Tribunaux Administratifs diffère sur deux points de la procédure ordinaire en usage au Conseil d'Etat. La première différence est que la procédure devant les Tribunaux Administratifs est publique, tandis que la procédure devant le Conseil d'Etat est secrète. Les Tribunaux Administratifs jugent le contentieux administratif en audience publique, en présence des parties en litige, et le requérant a le droit de se faire représenter par son avocat. Cette première différence entre les deux procédures est très importante. A ce point de vue les Tribunaux Administratifs s'éloignent du Conseil d'Etat et se rapprochent de la justice des tribunaux judiciaires.

La deuxième distinction est que la procédure devant les Tribunaux Administratifs accorde à l'autorité administrative moins de droits que n'en accorde la procédure du Conseil d'Etat au ministre. Les autorités administratives n'ont pas, en effet, le droit de demander d'être entendues en séance parti-

culière devant le Tribunal Administratif, mais peuvent seulement présenter leur réponse par écrit. Ensuite le délai des autorités administratives pour fournir les actes faisant l'objet du recours n'est pas fixé par la loi à un mois et le Tribunal Administratif peut déterminer un délai plus court.

Toutefois, à côté de la procédure pour le contentieux administratif, les Tribunaux Administratifs emploient encore d'autres procédures pour les affaires spéciales sus-indiquées. Pour chacune de ces affaires une loi spéciale prévoit une procédure différente. Ainsi la loi sur les fonctionnaires de 1931 prescrit la procédure pour les infractions disciplinaires, le paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale en rapport avec le paragraphe 58 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs, prévoit pour les demandes en dommages-intérêts l'emploi de la procédure civile, le règlement sur les infractions fiscales détermine la procédure pour ce genre d'affaires, etc. Nous nous bornons à observer que ces procédures spéciales se rapprochent beaucoup de la procédure pénale, respectivement civile, des tribunaux judiciaires,

Section II. — PROCÉDURE ORDINAIRE.

La procédure du contentieux administratif résultant des recours contre les décisions des autorités administratives devant les Tribunaux Administratifs se décompose ainsi :

1^o *Délais pour la présentation de la requête.* — Le délai pour l'exercice du recours contentieux est le même que devant le Conseil d'Etat. Il est de trente jours à compter de la réception de la décision en question. On applique au délai les mêmes règles que devant le Conseil d'Etat, lorsque le dernier jour du délai est un jour férié, ou lorsqu'il est question des cas prévus dans les paragraphes 107 et 110 de la loi du 9 novembre 1930, sur la procédure administrative générale.

2^o *La requête.* — De même que devant le Conseil d'Etat

la requête devant les Tribunaux Administratifs doit être présentée en deux exemplaires et doit contenir les renseignements sur la personne du requérant, l'acte administratif attaqué, l'indication en quoi consiste la violation du droit ou la lésion de l'intérêt et tous les moyens de preuve.

L'acte administratif attaqué doit être joint à la requête en original ou en copie. Si le requérant exerce le recours contre le silence de l'autorité administrative il doit joindre à la requête la preuve qu'il n'a pas pu obtenir de décision.

La requête peut être remise directement au Tribunal Administratif ou expédiée à lui par la poste.

La seule différence qui existe entre la requête devant le Conseil d'Etat et celle devant les Tribunaux Administratifs consiste en ceci : la requête présentée devant les Tribunaux Administratifs doit contenir l'indication des moyens de preuve, mais les pièces probantes peuvent ne pas être jointes à la requête, et dans ce cas le demandeur doit les présenter à la première audience. Par contre, à la requête devant le Conseil d'Etat doivent être incluses les pièces à l'appui, parce qu'il n'y a pas de débats publics.

3^o Examen préliminaire et communication au défendeur.

— Quand le Tribunal Administratif reçoit la requête, il l'adresse à la section compétente. La président de section nomme un rapporteur. Ce rapporteur examine la requête, pour voir si la taxe prescrite a été versée, et si le délai pour la présentation de la requête a été observé. Lorsque ces conditions sont remplies, le rapporteur l'examine au regard de sa régularité. La requête, qui ne satisfait pas à toutes les prescriptions de forme, doit être régularisée. Le demandeur doit rendre la requête régulière dans le délai déterminé par le tribunal sous peine de rejet.

Le tribunal doit ensuite envoyer un exemplaire de la requête à l'autorité administrative. Cette autorité doit envoyer au tribunal les actes faisant l'objet de ce recours dans le délai fixé par le tribunal, délai qui ne doit pas dépasser un mois. Si ces actes contiennent des documents confidentiels, ils ne peuvent pas être lus en audience publique, ni soumis à l'examen des parties sans l'autorisation de l'autorité administrative. L'auto-

rité administrative peut aussi envoyer au tribunal une réponse par écrit à la requête.

4^o Rapport et délibération a limine. — Le rapporteur doit élaborer son rapport écrit qui doit contenir les indications suivantes :

1^o Si le recours porte sur les matières dont la compétence appartient aux tribunaux civils ;

2^o Si le recours est exercé contre les actes discrétionnaires ;

3^o Si la requête est remise après l'expiration du délai ;

4^o Si la requête est dirigée contre les actes administratifs pour lesquels on devait former un recours devant une autorité administrative, alors que ce recours n'avait pas été formé ;

5^o S'il est évident que la requête n'est pas motivée par un intérêt personnel et direct au requérant ;

6^o Si le tribunal a déjà statué définitivement sur la même enquête ;

7^o S'il y a contradiction dans la décision administrative à l'égard des faits donnés par rapport aux faits contenus dans les actes administratifs correspondants, ou si, dans la décision administrative les faits ne sont pas intégralement exposés dans leurs points principaux, ou si l'autorité compétente n'a pas tenu compte des formes de la procédure administrative ;

8^o Si le requérant a renoncé à la discussion publique et si le défendeur ne la réclame pas formellement.

Le tribunal statue par une décision spéciale sur le rapport présenté. Lorsque le tribunal trouve qu'un des cas énumérés ci-dessus a lieu, il tranche l'affaire immédiatement sans la convocation des parties. Dans les cas énumérés sub 1-6/ le Tribunal Administratif rejette la requête par une *décision*. Dans le cas prévu sub 7/ le tribunal admet, par un jugement, le recours et annule la décision attaquée. Enfin, lorsqu'il est question du cas prévu sub 8/ le tribunal statue sur le bien-fondé du recours.

5^o Fixation de l'audience et assignation des parties. — Si le Tribunal Administratif, délibérant sur le rapport du juge-rapporteur, trouve qu'il ne s'agit d'aucun des cas énumérés

ci-dessus, il décide de juger l'affaire en audience publique et l'envoie au secrétaire.

Le secrétaire fixe le jour de l'audience et assigne le requérant et l'autorité administrative à comparaître. Avec l'assignation il envoie au requérant la réponse à la requête, s'il y a lieu. Si l'Etat est une partie en litige, on invitera l'autorité administrative qui a pris la décision, à désigner son défenseur ou à fournir ses déclarations par écrit. Le tiers intervenant, s'il y en a, doit être également assigné.

6^o Audience publique et jugement. — Le défaut de comparaître, soit du demandeur, soit du défendeur, n'arrête pas le fonctionnement du tribunal qui rendra le jugement sans eux.

Le requérant peut se faire représenter par un avocat. L'autorité administrative peut charger pour la représenter devant le tribunal l'organe compétent pour la défense des intérêts de l'Etat. Celui-ci peut confier cette représentation à une autorité administrative du siège du tribunal, égale en rang à l'autorité dont l'acte est attaqué. Les faits probants qui ne sont pas joints à la requête, doivent être apportés à l'audience.

Le juge-rapporteur prend dans la discussion le premier la parole pour exposer l'état et la nature du recours. La parole est donnée ensuite au demandeur ou à son avocat s'il y a lieu, afin de justifier et de plaider sa cause. Si le demandeur n'est pas présent, la demande doit être lue et on prendra connaissance de son contenu avec éventuellement la déclaration écrite du demandeur. Après le demandeur, le défenseur de la partie en litige prend la parole. Si celui-ci n'est pas présent, sa déclaration doit être lue. La parole est enfin donnée au tiers intervenant.

Chaque membre du tribunal et les parties litigieuses peuvent, après le président, poser soit à l'autre partie, soit aux témoins les questions nécessaires.

Le tribunal peut statuer à huis clos pour raison d'ordre public et de morale, ou encore lorsque l'une des parties le demande si le débat a trait à des faits intéressant la vie privée ou la famille.

Le tribunal délibère et vote en séance secrète sur la décision à prendre. Le juge-rapporteur vote le premier et le président

le dernier. Les jugements sont pris à la majorité absolue des voix.

Le tribunal prononce tout de suite le jugement. Sa lecture peut être ajournée seulement dans les cas exceptionnels et au plus tard à huit jours.

Le jugement doit contenir la désignation du tribunal, des parties en litige et de l'affaire contentieuse. Le dispositif doit être séparé des motifs.

Le jugement rejette la requête ou annule l'acte attaqué. Le tribunal doit rejeter la requête lorsqu'il n'est pas compétent *ratione loci*, lorsque le contentieux administratif n'a pas lieu, lorsque le contentieux administratif a lieu, mais que l'affaire est de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, ou lorsque la décision attaquée n'a violé aucun droit ni lésé aucun intérêt fondé sur la loi. Quand la requête est rejetée le requérant est condamné aux dépens.

Le tribunal admet le recours et annule l'acte attaqué lorsque celui-ci a violé un droit ou lésé un intérêt du requérant fondé sur la loi.

Dans le cas où l'acte administratif est annulé, l'autorité administrative doit rendre un nouvel acte dans le sens des observations du tribunal. Si l'autorité administrative ne rend pas l'acte dans les trois mois de la notification du jugement, le particulier en question peut s'adresser au Conseil d'Etat, dont la décision tiendra lieu d'acte.

La copie du jugement, signée du président, est remise aux parties en litige.

Contre les jugements des Tribunaux Administratifs l'appel peut être interjeté devant le Conseil d'Etat.

Les jugements des Tribunaux Administratifs sont encore susceptibles d'être attaqués par le recours en révision. Le recours en révision est porté devant le même tribunal qui a rendu le jugement. Pour la procédure de révision, les Tribunaux Administratifs emploient la procédure civile. Mais, dans les différentes parties de la Yougoslavie, les tribunaux judiciaires n'emploient pas encore une même procédure civile. Et, par conséquent, pour les recours en révision, les Tribunaux Administratifs doivent se servir de cette procédure civile qui est en vigueur dans le lieu où le tribunal a son siège.

Le législateur yougoslave prévoit un cas dans lequel le recours devant les Tribunaux Administratifs ne se termine pas par un jugement. Il peut en être ainsi lorsque le recours est formé contre le silence de l'autorité administrative, qui équivaut au rejet de la demande. Si entre le moment où le recours est porté et le jugement du tribunal, l'autorité administrative a pris la décision, le requérant doit déclarer, dans le délai de quinze jours, s'il est satisfait de cette décision et s'il persiste dans son recours. S'il persiste dans le recours, l'affaire doit être jugée. Au contraire, s'il se déclare satisfait ou si dans les quinze jours il ne fait aucune déclaration, la procédure doit être suspendue.

CINQUIÈME PARTIE

APPRÉCIATION CRITIQUE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN YUGOSLAVIE

CHAPITRE PREMIER

CRITIQUE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.

Section I. — APERÇU D'ENSEMBLE.

La législation yougoslave prévoit des tribunaux administratifs pour statuer sur le contentieux administratif. L'institution des tribunaux administratifs séparés et indépendants des tribunaux judiciaires, constitue une atteinte grave au principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, au détriment de ce dernier. En effet, le contentieux administratif, comme tout autre contentieux, constitue une fonction éminemment judiciaire, et le pouvoir judiciaire, en sa qualité de pouvoir indépendant et égal aux autres pouvoirs, devrait pouvoir jouir de la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles.

Cependant en Yougoslavie le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas seulement lésé par l'attribution du contentieux administratif aux tribunaux spéciaux, dépendant directement de l'administration. Il est aussi atteint par l'attribution de certaines fonctions purement judiciaires à ces tribunaux. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, en Serbie et au Monténégro les tribunaux administratifs sont compétents

pour statuer sur les voies d'exécution des jugements des tribunaux judiciaires et sur plusieurs affaires appartenant au code civil, de manière qu'une grande partie du contentieux administratif de ces territoires est justement formée par les affaires qui devraient appartenir à la compétence des tribunaux judiciaires.

Ensuite, le paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale attribue à la compétence des juridictions administratives le droit de statuer sur les demandes en dommages-intérêts formées par les particuliers contre l'administration pour violation de droits acquis. C'est encore une fonction enlevée aux tribunaux judiciaires, parce qu'en Yougoslavie est en vigueur le principe que seuls les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur les demandes des particuliers contre l'Etat.

L'existence des tribunaux administratifs en Yougoslavie, séparés et indépendants du pouvoir judiciaire, fait que certaines affaires de la compétence des tribunaux judiciaires peuvent être examinées en même temps par les tribunaux administratifs et par les tribunaux judiciaires, de manière qu'on peut avoir sur la même affaire deux décisions contradictoires. Un tel cas peut être imaginé facilement en Serbie où les autorités administratives sont chargées des voies d'exécution. Contre la décision d'une autorité administrative de deuxième degré sur une affaire touchant l'exécution des jugements, le recours peut être porté devant le tribunal judiciaire et devant le tribunal administratif. Chaque partie en litige peut saisir un tribunal d'ordre différent et deux décisions divergentes peuvent être rendues.

Dans l'exemple donné nous avons supposé que la possibilité de saisir sur le même litige deux juridictions d'ordre différent résultait du fait que l'exercice de certaines affaires judiciaires était exceptionnellement attribué aux autorités administratives, comme il arrive avec les voies d'exécution en Serbie. Mais deux juridictions d'ordre différent peuvent statuer sur une affaire de compétence judiciaire, même lorsque l'autorité administrative n'est pas chargée de statuer à la place des tribunaux. Ainsi un individu ayant passé un contrat avec une autorité administrative lui demande le remboursement d'une

somme d'argent. L'autorité en question refuse et l'individu s'adresse à l'autorité du degré supérieur, qui à son tour confirme la décision de l'autorité de première instance. Le particulier forme alors recours devant le tribunal administratif. Le remboursement d'une somme d'argent dépendant d'un contrat civil appartient à la connaissance des tribunaux judiciaires. Le tribunal administratif doit donc, se déclarer incompétent et rejeter la requête. Mais, si le tribunal administratif ne se déclare pas incompétent et tranche l'affaire et si le particulier intéressé saisit par la suite le tribunal judiciaire, les jugements des deux tribunaux peuvent être contradictoires.

L'organisation des juridictions administratives en Yougoslavie ne constitue pas seulement la négation du véritable principe de la séparation des pouvoirs, mais aussi la violation du principe administratif de la séparation des fonctions. En effet, le Conseil d'Etat yougoslave n'est pas uniquement tribunal et ne remplit pas seulement les fonctions juridictionnelles, mais il exerce aussi les fonctions d'administration active. Nous avons déjà vu qu'il statue sur certaines affaires administratives, en leur accordant son autorisation. Il se comporte ensuite en administrateur actif par l'exercice de son contrôle sur les administrations locales et régionales. Enfin, en vertu de la constitution de 1921, le Conseil d'Etat était un facteur constitutionnel, parce qu'il composait la liste des candidats pour les places vacantes à la Cour des Comptes, aux Tribunaux Administratifs et à certains tribunaux judiciaires supérieurs.

La confusion des fonctions au sein du Conseil d'Etat fait que les fonctionnaires actifs sont en même temps juges et parties dans leur propre cause, puisqu'ils devront se prononcer sur la légalité des actes d'autres fonctionnaires actifs. Ce fait ne peut en aucun cas augmenter les garanties d'une justice impartiale et peut, au contraire, surtout les affaiblir.

Cet inconvénient est encore accru par le fait que le Conseil d'Etat n'est pas organisé suivant le modèle des tribunaux judiciaires. Les conditions de capacité exigées des membres du Conseil d'Etat ont permis que les conseillers fussent choisis, non pas parmi les magistrats de carrière, mais surtout parmi les hommes politiques et parmi les fonctionnaires au service de l'Etat, dont une partie n'ont même pas fait d'études juridiques.

La conséquence en est que plusieurs membres du Conseil d'Etat paraissent peu aptes à remplir les fonctions juridictionnelles et que le Conseil d'Etat pris dans son ensemble n'a pas toujours la discipline et l'esprit juridique nécessaires.

La loi du 7 janvier 1929 a rendu les conseillers d'Etat amovibles et dépendants du pouvoir exécutif et a ainsi encore diminué les garanties de l'impartialité de ce tribunal. Mais, en même temps que les membres du Conseil d'Etat tous les juges judiciaires et administratifs en Yougoslavie ont perdu l'immovibilité ; cette mesure n'a été que la conséquence de l'introduction du régime absolutiste par le Manifeste Royal du 6 janvier 1929. Le régime absolutiste en Yougoslavie doit être considéré comme un régime transitoire et on doit prévoir que lorsqu'il prendra fin les juges obtiendront de nouveau leur indépendance.

Le troisième point, sur lequel le Conseil d'Etat s'éloigne des tribunaux judiciaires est la procédure. Les tribunaux judiciaires emploient la procédure orale et publique, et le Conseil d'Etat se sert de la procédure écrite et secrète. La procédure orale et publique donne aux individus les garanties d'une justice bonne et impartiale. Elle leur accorde le droit d'être entendus en personne et de faire représenter leurs droits en justice par une personne qualifiée, connaissant le droit. D'après cette procédure les moyens de preuve sont examinés et les témoins interrogés directement par le tribunal, qui doit statuer d'après sa libre conviction obtenue directement en audience publique. Au contraire, avec la procédure écrite et secrète, le Conseil d'Etat juge sur la base d'actes écrits ; l'intéressé ne peut pas comparaître ni se faire représenter par un avocat et il ne peut pas contrôler si le travail du tribunal est consciencieux.

Le Conseil d'Etat s'éloigne encore des tribunaux judiciaires en ce qu'il juge les affaires les plus importantes — c'est-à-dire les recours contre les décisions ministérielles et les décrets de nomination — en premier et dernier ressort. Devant les tribunaux judiciaires chaque procès peut passer par deux degrés de juridiction et par le tribunal de cassation. Le droit d'appel constitue pour les justiciables une précieuse garantie de bonne justice et ce droit fait défaut devant Conseil d'Etat.

Enfin, toujours en contraste avec les tribunaux judiciaires,

L'égalité entre les parties en litige n'est pas assurée devant le Conseil d'Etat. L'autorité administrative a devant cette juridiction plusieurs prérogatives, que n'ont pas les particuliers. On sait bien que la procédure est secrète et le ministre, tout de même, a le droit d'être entendu en séance spéciale, et lorsqu'il s'agit des recours contre les décrets de nomination, si le Conseil d'Etat ne se range pas à l'opinion du ministre, il doit aviser le président du Conseil des Ministres, qui à son tour a le droit d'être entendu.

Nous avons vu que les Tribunaux Administratifs sont, au contraire, organisés sur le modèle des tribunaux judiciaires, leur unique fonction étant de prononcer la justice.

Cependant les Tribunaux Administratifs, même plus que le Conseil d'Etat, sont pénétrés de l'esprit administratif. La raison en est qu'une grande partie des membres des Tribunaux Administratifs sont recrutés parmi les administrateurs actifs, ou qui aspirent à entrer dans l'administration. Ce fait constitue une confusion virtuelle de la fonction juridictionnelle avec la fonction active, auprès des Tribunaux Administratifs, ce qui est nuisible à l'impartialité de leur justice.

Donc, le système de la justice administrative en Yougoslavie ne respecte ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni le principe de la séparation des fonctions. Il repose sur l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice. Par rapport aux systèmes analogues en vigueur en France et en Allemagne ce système peut être caractérisé par le fait qu'en Yougoslavie le tribunal supérieur, le Conseil d'Etat, est fondé sur le principe de la confusion complète de la fonction juridictionnelle avec la fonction active, tandis que les tribunaux inférieurs, les Tribunaux Administratifs, sont organisés sur le modèle des tribunaux judiciaires en respectant presque entièrement le principe de la séparation des fonctions.

Section II. — CRITIQUE DÉTAILLÉE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

Nous pouvons adresser à la justice administrative en Yougoslavie les griefs suivants :

1^o Le Conseil d'Etat juge les recours contre les décisions

ministérielles et les décrets de nomination en même temps en premier et en dernier ressort. Contre les jugements du Conseil d'Etat le recours ne peut être porté à aucune autre juridiction. L'inexistence du recours constitue un grave défaut pour la justice administrative. Ce défaut est encore accentué par le fait que les jugements d'une même section du Conseil d'Etat et surtout des sections différentes sont trop souvent contradictoires entre eux et qu'ils n'observent pas les décisions de principe de l'assemblée générale du Conseil.

2° Le pouvoir de justice des Tribunaux Administratifs en Yougoslavie se résume dans le droit d'annulation de l'acte administratif. Les juridictions administratives ne peuvent dans aucun cas réformer par leurs jugements les décisions administratives, ni les remplacer. Le droit de prendre une nouvelle décision est réservé à l'autorité administrative. Ainsi de cette façon, l'exécution du jugement du tribunal administratif dépend du bon plaisir de l'autorité administrative. Le particulier n'a à sa disposition aucune procédure pour obtenir la satisfaction de ses droits. Il est vrai que l'article 43 de la loi du 17 mai 1922 donne le droit au particulier de s'adresser au Conseil d'Etat, lorsque l'autorité administrative n'a pas rendu l'acte dans les trois mois de la notification de la décision et le Conseil d'Etat remplace par sa décision l'acte administratif. Mais l'autorité administrative récalcitrante, qui ne veut pas rendre l'acte administratif peut ne pas tenir compte de la décision du Conseil d'Etat et ne pas l'exécuter, et la conséquence en sera que les particuliers n'obtiendront pas la satisfaction de leurs droits.

3° La présentation de la requête à la juridiction administrative n'arrête pas l'exécution de l'acte administratif. L'autorité administrative seule peut permettre la suspension de l'exécution. Devant les tribunaux judiciaires, lorsqu'une action est intentée contre l'exécution d'un jugement, seul le tribunal peut permettre que l'exécution en soit différée. Au contraire, ici, l'autorité administrative, qui est partie dans le litige, a le droit de statuer définitivement sur la suspension de l'exécution. De cette manière une partie dans le litige a le pouvoir de décider si l'exécution contre l'autre partie sera suspendue, ce qui peut

se justifier difficilement. Et, ce qui est plus fort, cette décision est sans recours.

4° Les tribunaux administratifs prononcent des peines pour les infractions spéciales, prévues par la loi sur les douanes, par la loi sur les monopoles d'Etat, par les lois fiscales, etc. Dans l'organisation du pouvoir judiciaire, des tribunaux spéciaux sont institués pour juger les infractions au code pénal. Il serait davantage dans l'intérêt de la bonne justice et plus logique d'attribuer à ces tribunaux spécialisés dans les affaires pénales aussi la connaissance de ces infractions spéciales, plutôt que de les confier aux tribunaux administratifs qui ont une sphère d'activité tout autre.

5° L'organisation du recours contre le silence de l'autorité administrative, comme elle est prévue dans la loi et surtout comme elle est interprétée par la jurisprudence est peu libérale. En effet, lorsque l'autorité administrative ne veut pas rendre la décision et garde le silence, la loi prévoit que le particulier, avant de pouvoir exercer le recours, doit demander à deux reprises que l'acte soit rendu et que trois mois doivent s'écouler à partir de la deuxième demande. La jurisprudence a appliqué à ces conditions déjà rigoureuses, la règle que sur toute affaire administrative doivent statuer deux degrés d'autorités administratives et qu'alors à peine peut être utilisé le recours devant les juridictions administratives. Donc, en vertu de cette jurisprudence, la requête devant les tribunaux contre le silence des autorités administratives ne peut être formée qu'exclusivement contre l'autorité de deuxième degré. De cette façon le recours contre l'inaction de l'autorité de première instance peut être rendu impossible.

6° La loi ne donne pas la définition, ni ne détermine le sens de l'intérêt personnel et direct au requérant fondé sur une loi. Elle confie au soin des tribunaux d'apprécier dans chaque cas concret s'il existe un tel intérêt. C'est une grave lacune dans notre loi de n'avoir pas établi le sens de l'intérêt fondé sur une loi, dont dépend l'étendue du contentieux administratif tout entier. Faute d'un critérium fixe les tribunaux administratifs se sont montrés très timides et peu capables de déterminer le sens de cet intérêt, et de cette façon, contrairement au désir du

législateur, les intérêts individuels n'ont pas obtenu leur protection.

7° Un acte administratif, pour pouvoir être attaqué, doit être un acte individuel. Par là, en Yougoslavie, échappent au contrôle des tribunaux les règlements, en leur qualité d'actes contenant des prescriptions d'ordre général. On justifie cela en alléguant que les règlements, comme les lois, contiennent exclusivement des prescriptions d'ordre général et que les droits et les intérêts des particuliers ne peuvent donc violer. Nous trouvons ce point de vue fort critiquable. En effet, on peut facilement concevoir qu'un règlement soit en contradiction avec une loi garantissant des droits individuels et que par là il les viole. En outre, si on admet que tout individu a intérêt à ce que les prescriptions du droit objectif soient respectées, on peut aussi imaginer une lésion des intérêts directs et personnels par un tel règlement.

8° La loi exclut dans tous les cas la possibilité de la formation du recours contre les actes discrétionnaires. Il est naturel que le contrôle des tribunaux ne puisse s'exercer sur l'opportunité de ces actes. Mais les actes discrétionnaires eux-mêmes sont liés par certaines règles de compétence et de forme et, lorsqu'ils n'observent pas ces règles, le recours doit être admissible. L'impossibilité du recours dans ce cas constitue un grave défaut pour les droits individuels.

9° Au détriment des droits individuels, la procédure devant le Conseil d'Etat est secrète et écrite, les individus ne peuvent pas assister aux audiences ni faire représenter leurs droits par des avocats, étant de cette façon privés de la possibilité d'exercer leur contrôle sur le mode de juger de ce tribunal.

10° Les jugements du Conseil d'Etat sont très souvent divergents entre eux. Parfois ils sont prononcés dans un sens opposé aux décisions de principe de l'assemblée générale du Conseil. Dans beaucoup de cas ils sont très peu motivés ou ils contiennent, à la place des motifs, seulement l'indication que le Conseil d'Etat a trouvé que le litige soulevé ne constituait pas le contentieux administratif et que par là il n'appartenait pas à sa compétence. Le défaut de motivation des jugements du Conseil d'Etat et leurs contradictions peuvent être attribués à l'encombrement de recours devant ce tribunal. Mais si ces

défauts peuvent être expliqués par cette cause, ils ne peuvent aucunement être justifiés, car ils démontrent que le Conseil d'Etat étudie peu et statue trop vite sur les affaires, ce qui cause un préjudice à la bonne justice et aux droits individuels.

11^o Lorsque les tribunaux administratifs rejettent une requête, le requérant est condamné aux dépens. Au contraire, lorsque le recours est admis et la décision attaquée annulée, l'autorité administrative ne peut jamais être condamnée aux frais. En admettant le recours, le tribunal administratif constate que l'autorité administrative avait violé les droits d'un individu et qu'elle était par là la cause de l'action. En conséquence il serait plus que juste que les frais occasionnés par la requête fussent remboursés au particulier par l'Etat. Cela est d'autant plus concevable que devant les tribunaux judiciaires, l'Etat, lorsqu'il perd le procès, est condamné aux dépens.

CHAPITRE II

VUES D'AVENIR.

Généralités. — La justice administrative en Yougoslavie n'est pas parfaite. Elle a plusieurs défauts qui ont besoin d'être corrigés. Les tribunaux administratifs devraient être réformés dans leurs fondements et adaptés au modèle des tribunaux judiciaires. Cependant la réforme des tribunaux administratifs peut être conçue de deux manières différentes : une plus large et une autre moins large. La manière plus large consisterait dans l'organisation de la justice administrative en harmonie avec le principe de la séparation des pouvoirs, en faisant entrer les tribunaux administratifs dans le cadre de l'organisation des tribunaux judiciaires. La manière plus étroite serait d'organiser les tribunaux administratifs en respect avec le principe de la séparation des fonctions. D'après ce principe les juridictions administratives resteraient séparées du pouvoir judiciaire, mais seraient organisées suivant le modèle des tribunaux judiciaires.

Section I. — RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN HARMONIE AVEC LA SÉPARATION DES POUVOIRS.

Suivant le principe qui repose sur la véritable conception de la séparation des pouvoirs, l'exercice de toute justice dans l'Etat doit être confié au pouvoir judiciaire. Donc, les tribunaux judiciaires doivent être chargés de statuer aussi sur le contentieux administratif. Mais quand nous parlons des tribunaux judiciaires, cela ne veut pas dire que les tribunaux judiciaires jugeant exclusivement l'actuel contentieux administratif ne doivent pas exister, mais cela signifie seulement qu'ils

doivent être organisés suivant le modèle judiciaire et dépendre en cassation du tribunal judiciaire suprême. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire est observé même si les tribunaux administratifs spéciaux existent, à condition qu'ils dépendent en cassation du tribunal judiciaire suprême.

Nonobstant, nous croyons qu'il ne serait pas nécessaire d'organiser, dans les cadres du pouvoir judiciaire, des tribunaux administratifs spéciaux, mais que le mieux serait d'abandonner le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires actuels. L'organisation des tribunaux judiciaires en Yougoslavie comprend le tribunal de cassation, les tribunaux d'appel, les tribunaux d'arrondissement (*okružni sud*) et les tribunaux de canton (*sreski sud*). Le tribunal d'arrondissement correspond au tribunal de première instance français. Le tribunal de canton est une juridiction semblable aux justices de paix en France, avec la seule différence que la compétence *ratione materiæ* du tribunal de canton yougoslave est bien plus grande. Les tribunaux judiciaires yougoslaves statuent sur deux espèces d'affaires : sur le contentieux civil et sur le contentieux pénal. Les affaires civiles et les affaires pénales sont jugées dans les tribunaux par des juges et par des sections spéciales. Cette organisation étant donnée, il nous semble très simple d'instituer à côté des sections jugeant le criminel et le civil, des sections et des juges statuant exclusivement sur le contentieux administratif.

Comme pour le contentieux judiciaire général, il faudrait instituer aussi pour *toutes* les affaires administratives sans exception, deux degrés de juridiction et le recours en cassation. La justice administrative pourrait être confiée en premier degré aux tribunaux d'arrondissement, en deuxième degré aux tribunaux d'appel et soumise au pouvoir de cassation du tribunal judiciaire suprême.

La protection des individus doit être bien plus forte que ce qu'elle est sous la législation actuelle. La loi doit protéger de toute violation non seulement les droits, mais aussi les intérêts individuels immédiats. La conception de l'intérêt doit être adoptée de la jurisprudence du Conseil d'Etat français. D'après cette conception les individus ont intérêt à ce que

toutes les prescriptions du droit objectif soient respectées. Les intérêts individuels sont donc lésés, lorsque les prescriptions du droit objectif sur lesquelles ils se fondent sont violées.

De même, le pouvoir des tribunaux vis-à-vis des actes administratifs doit être bien plus grand. Lorsque les actes administratifs violent les droits individuels, les tribunaux doivent pouvoir, sur la demande des intéressés, par leurs jugements les annuler, les réformer ou les remplacer entièrement. Au contraire, lorsque les actes administratifs blessent les intérêts particuliers, le pouvoir du tribunal doit se borner à l'annulation. En effet, lorsque les intérêts seuls sont en question, le particulier intéressé n'a pas le droit de demander qu'un acte soit rendu, mais, lorsque l'acte est une fois rendu, il peut demander que les prescriptions matérielles de droit soient observées.

Il faut aussi admettre la possibilité du recours contre les actes d'intérêt général rendus par l'autorité administrative, comme les règlements. En effet, les règlements sont rendus en exécution des lois pour fixer les conditions et les limites de leur application. Ils peuvent, comme tout autre acte administratif, être contraires à la loi, et par l'infraction de la loi violer les droits individuels.

Il faut, en outre, restreindre les abus qui peuvent résulter de l'inaction de l'autorité administrative. Il arrive souvent qu'un individu s'adresse à une autorité et que celle-ci, ne veut prendre aucune décision et garde le silence. Pour remédier à ce mal, il faut accorder un délai limité aux autorités administratives pour rendre l'acte. Ce délai peut être d'un ou de deux mois. Passé ce délai, le silence de l'autorité en question doit être considéré comme équivalent au refus et le particulier doit pouvoir sans aucune formalité, spéciale présenter sa requête devant le tribunal.

Lorsque la demande en justice est rejetée, le demandeur doit être condamné aux dépens. De même, il est juste, lorsque l'acte administratif est annulé ou remplacé, que l'Etat supporte les frais de l'action.

Cependant, il ne suffit pas de donner aux tribunaux le pouvoir d'annuler, de réformer ou de remplacer les actes administratifs, mais il faut de plus obliger les autorités administratives à exécuter les jugements. On a vu, en effet, que dans la

plupart des cas l'existence d'un nouvel acte administratif n'est pas suffisante à la satisfaction des droits individuels violés dans le cas où l'autorité intéressée ne veut pas tenir compte du jugement ni de l'exécuter. Donc il faut organiser en outre les voies d'exécution contre l'autorité récalcitrante, pour pouvoir l'obliger à exécuter les jugements des tribunaux.

Les décisions définitives des autorités administratives sont et doivent rester exécutoires, même lorsque l'action est intentée devant les tribunaux. Toutefois, dans des cas déterminés, notamment lorsque l'exécution de la décision causerait des dommages irréparables au demandeur, on doit admettre la possibilité de la suspension de l'exécution. La suspension de l'exécution doit être autorisée, non pas par l'autorité administrative, mais par le tribunal lui-même.

L'attribution de la justice administrative aux tribunaux judiciaires ne signifie pas que ceux-ci devraient simplement employer pour le contentieux administratif la procédure civile. Comme les tribunaux judiciaires utilisent pour les affaires civiles la procédure civile et pour les affaires pénales la procédure criminelle, il y aurait, logiquement, pour le contentieux administratif une procédure spéciale, la procédure administrative-judiciaire. Cette procédure devrait être faite de façon à sauvegarder en même temps les intérêts de la bonne administration et les droits individuels.

M. Jacquelin (1), en préconisant l'attribution du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires en France, constate qu'on ne pourrait pas donner à ces tribunaux l'exercice du recours pour excès de pouvoir. D'après ce savant le recours pour excès de pouvoir en France est un recours gracieux et hiérarchique de sa nature même, qui ne peut appartenir au Conseil d'Etat parce que cette institution se trouve mêlée d'une certaine manière à l'administration. Donc les réformes qui tendraient à rendre la juridiction administrative complètement indépendante, du pouvoir exécutif auraient pour inévitable conséquence la suppression de ce recours.

En Yougoslavie, le contentieux administratif, lorsqu'il est fondé sur la lésion des intérêts, ressemble au recours français

1. C. Jacquelin, *op. cit.* p. 387 et suiv.

pour excès de pouvoir. Il s'ensuit qu'en Yougoslavie l'attribution du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires devrait avoir pour conséquence la suppression du recours contentieux fondé sur la lésion des intérêts et sa substitution par le recours gracieux devant l'autorité administrative. Pourtant, nous ne croyons pas que cette réforme devrait avoir de telles conséquences dans le contentieux administratif yougoslave. Aucun parallèle ne peut être mené dans ce sens entre la justice administrative en France et en Yougoslavie. Quoique leur but soit le même, il y a une grande différence de nature entre le recours pour excès de pouvoir français et le recours contentieux yougoslave fondé sur la lésion des intérêts. Le recours pour excès de pouvoir en France dérive de la théorie de la justice retenue au Conseil d'Etat. Il est de sa nature même un recours gracieux qu'une longue évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat français a transformé en recours contentieux. Par contre, en Yougoslavie le recours administratif fondé sur la lésion des intérêts, quoique pris de la législation française, a été organisé immédiatement comme un recours contentieux. Donc, si l'on admet que les Tribunaux Administratifs en Yougoslavie peuvent, sous certaines réserves, examiner la régularité des actes administratifs, on ne s'explique pas pourquoi ne pourraient faire la même chose les tribunaux administratifs indépendants du pouvoir exécutif. En effet, ne conçoit-on pas dans les Etats-Unis d'Amérique le contrôle de la constitutionnalité des lois elles-mêmes comme exercé par le pouvoir judiciaire ? Il est plus simple d'imaginer le contrôle par les tribunaux judiciaires de la légalité des actes du pouvoir exécutif.

Section II. — RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
EN HARMONIE AVEC LA SÉPARATION DES FONCTIONS.

Attribuer le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires nous semble le moyen le plus rationnel d'organiser le contrôle de la légalité des actes administratifs. Pourtant l'attribution de ce contentieux au pouvoir judiciaire peut sembler à certains esprits constituer la soumission du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire. Cette réforme de la justice administra-

tive peut paraître trop radicale. En effet, actuellement les tribunaux administratifs non seulement font partie du pouvoir exécutif, mais encore ils ne sont pas entièrement organisés suivant le modèle judiciaire. Modifier entièrement le système de la justice administrative et attribuer d'un seul trait la compétence des affaires administratives contentieuses aux tribunaux judiciaires indépendants peut, peut-être, sembler trop brusque.

Cependant, si l'on ne veut pas organiser la justice administrative dans les cadres du pouvoir judiciaire, on peut, toutefois, rendre son organisation meilleure. Dans ce cas on doit organiser les juridictions administratives en respect avec le principe administratif de la séparation des fonctions. Selon ce principe trois fonctions doivent être distinguées dans l'administration : la fonction active, la fonction délibérante et la fonction juridictionnelle. Les tribunaux administratifs doivent exercer exclusivement la fonction juridictionnelle.

Les tribunaux administratifs doivent être, en plus, organisés suivant le modèle des tribunaux judiciaires. Ils doivent donc être composés de juges de carrière, ayant des connaissances juridiques suffisantes et jouissant de tous les privilèges reconnus aux magistrats, notamment l'immovibilité. Il doit exister pour tous les cas de contentieux administratif, sans exception, deux degrés de tribunaux administratifs. Les tribunaux de première instance peuvent être les tribunaux administratifs actuels. Au-dessus des tribunaux de première instance il faut instituer un tribunal supérieur unique. A ce tribunal administratif supérieur peuvent être attribuées toutes les affaires juridictionnelles du Conseil d'Etat actuel. Ce tribunal statuerait sur toutes les affaires, sans exception, en deuxième degré.

Le pouvoir des juridictions administratives envers les actes administratifs doit être augmenté. Les tribunaux administratifs doivent par leurs jugements pouvoir, suivant les cas, ou bien seulement annuler les actes attaqués, ou bien les réformer et les remplacer entièrement. Devant tous les tribunaux administratifs doit être introduite la procédure orale et publique, qui est plus rapide et qui protège mieux les droits individuels que la procédure écrite et secrète.

Le Conseil d'Etat actuel peut subsister, seulement sa nature doit être complètement modifiée. Un même corps ne peut en

même temps être facteur administratif et tribunal impartial. Donc, le Conseil d'Etat doit exercer ses fonctions actuelles d'administration active et devenir exclusivement un corps administratif. A côté de ses fonctions actuelles, d'autres fonctions importantes peuvent lui être attribuées. Il peut notamment être érigé en corps consultatif du gouvernement pour les projets de lois et de règlements.

CONCLUSION

Ainsi que nous l'avons vu, la Yougoslavie a emprunté son système de la justice administrative à l'ancien royaume de Serbie. De là il découle que l'apparition et le développement du contentieux administratif en Yougoslavie se confond jusqu'en 1922 avec l'apparition et le développement du contentieux administratif serbe.

Dans l'évolution du contentieux administratif en Yougoslavie respectivement dans l'ancienne Serbie, cinq moments peuvent être distingués.

Le premier moment est marqué par l'apparition spontanée du contentieux administratif pendant les dernières années du gouvernement du prince Michel. L'autorité administrative était alors très forte et dans les manifestations de son activité elle se souciait fort peu des droits individuels. En conséquence, les particuliers se sentant de plus en plus menacés et voyant leurs droits violés, furent contraints de chercher un moyen de défense. Alors ils commencèrent à adresser contre les décisions ministérielles des recours à la seule autorité existante en dehors du gouvernement qui était le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat était alors un corps législatif; néanmoins il se trouvait compétent pour statuer sur ces recours sans qu'un texte législatif réglementât cette compétence. Ce phénomène juridique s'explique simplement par la formation de la conscience générale des droits des individus vis-à-vis de l'administration et par la nécessité de trouver un juge administratif.

Le deuxième moment est caractérisé par la consécration du contentieux administratif par la constitution de 1869 et par la loi organique du 5 octobre 1870. Ces textes donnèrent aux administrés le droit d'adresser contre les décisions ministérielles des requêtes au Conseil d'Etat, qui recevait la mission de statuer. Le Conseil d'Etat était, dans cette phase, un organe

de l'administration active, qui en même temps jugeait la légalité des actes administratifs. Cependant les pouvoirs du Conseil d'Etat à l'égard des actes administratifs étaient très limités, car ses jugements n'étaient jamais définitifs. Ensuite, dans l'application pratique, le Conseil penchait trop du côté de l'administration en rejetant presque tous les recours. Donc le contentieux Administratif était très imparfait, tant au point de vue théorique, qu'au point de vue pratique.

La constitution de 1888 caractérise le troisième moment. Le contentieux administratif fut mieux organisé. Les conseillers d'Etat acquièrent l'inamovibilité et l'indépendance, et les jugements du Conseil d'Etat deviennent obligatoires pour les ministres. Pourtant le Conseil d'Etat continua de cumuler les fonctions active et juridictionnelle.

Dans la quatrième période, les lois organiques des 21 décembre 1901 et 30 janvier 1902 organisent les juridictions administratives. Le contentieux administratif devient plus large. Deux cas nouveaux de recours sont prévus. En premier lieu le recours peut être exercé contre les décrets de nomination. Ensuite peuvent être attaquées les décisions ministérielles pour simple lésion d'intérêts lorsque le ministre est incompétent. Cependant la confusion des fonctions continue à subsister au sein du Conseil d'Etat, qui juge le contentieux administratif, mais qui est surtout un corps d'administration.

Le cinquième moment d'évolution est marqué par la constitution du 28 juin 1921 et par les deux textes organiques des 17 mai 1922 et 5 septembre 1922. Ces textes instituent deux degrés de juridiction administrative, le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs. Les Tribunaux Administratifs sont les tribunaux de première instance et le Conseil d'Etat est, suivant les cas, tribunal de premier et dernier degré, ou de deuxième et dernier seulement. Peuvent être attaquées devant les juridictions administratives non seulement les décisions ministérielles, mais aussi les actes de toutes les autorités administratives. A côté des droits individuels obtiennent la protection légale, au moins en principe, également les intérêts directs et personnels des individus, fondés sur la loi. Les décisions des Tribunaux Administratifs deviennent obligatoires pour l'autorité administrative, et lorsque celle-ci ne veut pas exécuter

un jugement, les particuliers acquièrent le droit de s'adresser au Conseil d'Etat qui par sa décision remplace l'acte administratif. Enfin les particuliers obtiennent le droit d'exercer le recours contre l'inaction de l'autorité administrative. La nature du Conseil d'Etat se modifie. Auparavant s'était un corps administratif qui exerçait la justice. Maintenant il se transforme en tribunal administratif, qui exerce certaines fonctions d'administration active. Dans l'organisation du Conseil d'Etat règne donc toujours la confusion de la fonction juridictionnelle avec la fonction active. Au contraire, les Tribunaux Administratifs exercent uniquement la fonction juridictionnelle.

L'observation des phases du développement de la justice administrative nous conduit à la constatation de deux faits. Le premier est que le contentieux administratif se développe toujours plus dans un sens libéral, qui tend vers le renforcement des droits individuels et vers la diminution du pouvoir arbitraire de l'administration. Le second fait est que la justice administrative a tendance à se séparer de l'administration active. En effet, au début, le pouvoir exécutif jugeait le contentieux administratif. Maintenant au degré inférieur existent des Tribunaux Administratifs complètement séparés de l'administration active. Au degré supérieur juge le Conseil d'Etat, qui en outre de la justice exerce aussi des fonctions d'administration active, mais ces fonctions sont chez lui seulement secondaires, sa fonction principale étant l'exercice de la justice.

La justice administrative en Yougoslavie est encore imparfaite, surtout en ce qu'elle ne respecte pas du tout le principe de la séparation des pouvoirs et ne respecte que partiellement le principe administratif de la séparation des fonctions. Cependant, de l'observation de son passé, nous devons conclure que dans l'avenir le contentieux administratif doit se développer dans un sens libéral, favorable aux droits individuels. Dans un avenir assez proche, la justice administrative en Yougoslavie devra être organisée d'après le principe de la séparation des pouvoirs, ou du moins selon le principe de la séparation des fonctions. Et même, en observant en totalité ce principe de droit administratif, peut être organisée une bonne justice qui assurera la protection intégrale des droits individuels.

NOTE ADDITIONNELLE

Depuis que cette étude fut terminée, le roi Alexandre I^{er} a octroyé, le 3 septembre 1931, une nouvelle Constitution. Cette Constitution confie au Conseil d'Etat des attributions nouvelles, qu'il n'avait pas en vertu des lois organiques des 7 janvier 1929 et 29 décembre 1929, en lui laissant toutes ses fonctions antérieures. En premier lieu ont été instituées des Autonomies régionales (*banovine*) et il fut donné au Conseil d'Etat l'exercice du contrôle suprême sur les règlements et les décisions de ces Autonomies. Ensuite, le Conseil d'Etat obtint le droit de composer la liste des candidats pour la nomination des membres de la Cour des Comptes.

La nouvelle Constitution ne modifie en rien la nature du Conseil d'Etat ni celle des Tribunaux Administratifs. Elle qualifie seulement le Conseil d'Etat de « Tribunal Suprême d'Etat » au lieu de « Tribunal Administratif Suprême », comme il était qualifié par les lois organiques de 1929. Cependant il y a en préparation une nouvelle loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs, qui doit modifier le mode de recrutement l'organisation et les attributions de ces corps.

Vu : le Président de thèse,
GILBERT GIDEL

Vu : le Doyen,
BERTHELÉMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BERTHELÉMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 11^e éd. Paris, 1926.
- DARESTE (F.-R.). — *Les constitutions modernes*, 3^e éd. Paris, 1910, 2 vol.
- DUGUIT (L.). — *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4^e éd. Paris, 1923.
- GIDEL (G.). — *Droit Constitutionnel Comparé*. Cours de doctorat, 1928-1929.
- HAURIUO (M.). — *Précis de Droit Administratif et de Droit public*, 11^e éd. Paris, 1927.
- JOVANOVIC (S.). — *De l'Etat, fondement d'une théorie juridique*. Beograd, 1922.
- *Le droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*. Beograd, 1924.
- KRBEK (I.). — *Droit administratif*, t. I^{er}. Zagreb, 1929.
- *La loi sur la procédure administrative générale*. Zagreb, 1931.
- *Partie devant la procédure administrative*. Zagreb, 1928.
- KUMANUDI (K.). — *Droit Administratif*, 2^e éd. Beograd, 1921.
- MERKL (A.). — *Droit Administratif général*. Wien, 1927.
- MESTRE (A.). — *Droit Constitutionnel*. Cours de licence, 1925-1926.
- MOREAU (F.). — *Manuel de Droit Administratif*. Paris, 1920.
- PROTIC (S.). — *Projet de constitution*. Beograd, 1920.
- SMODLAKA (J.). — *Projet d'une constitution yougoslave*. Zagreb, 1920.
- STOJANOVIC (J.). — *La loi sur les communes*. Beograd, 1920.
- Notes sténographiées de l'Assemblée Constituante du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, 2 vol. Beograd, 1921.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- AGORIC (A.). — *Décisions du Conseil d'Etat*. Beograd, 1928.
- BOJITCH (A.). — *Le Conseil d'Etat dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*. Thèse de doctorat. Paris, 1926.

- DANIC (D.). — *Le développement de la justice administrative en Serbie*. Beograd, 1926.
- DARESTE (R.). — *La justice administrative en France*, 2^e éd. Paris, 1898.
- FRANTLOVIC (B.). — *La loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs*. Beograd, 1930.
- *La loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs*. Beograd, 1930.
- JACQUELIN (R.). — *Droit Administratif*. Cours de doctorat, 1928-1929.
- *Les principes dominants du Contentieux Administratif*. Paris, 1899.
- LAFERRIÈRE (E.). — *Traité de juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris, 1887-1888, 2 vol.
- MAJSTOROVIC (B.). — *Le Conseil d'Etat*. Thèse manuscrite. Beograd, 1927.
- VUKICEVIC (M.). — *Recueil des décisions du Conseil d'Etat*. Beograd, 1909.

TABLE ANALYTIQUE (1)

INTRODUCTION, 5.

PREMIÈRE PARTIE

Notions générales sur la justice administrative.

SECTION I. — *Formation du contentieux administratif*, 7.

SECTION II. — *Différents systèmes de la justice administrative*, 9.

— § 1. Différentes législations par rapport à la séparation des pouvoirs, 9. — A. Grande-Bretagne, 15. — B. Etats-Unis d'Amérique, 16. — C. Belgique, 16. — D. Allemagne, 17. — E. Autriche, 19. — F. Italie, 20. — G. France, 21. — § 2. Contentieux administratif *a priori* et *a posteriori*, 22.

DEUXIÈME PARTIE

Histoire de la justice administrative en Yougoslavie.

Généralités, 23.

CHAPITRE PREMIER. — Histoire de la juridiction administrative en Serbie, 24.

SECTION I. — *Origine de l'organisation des pouvoirs publics en Serbie (1804-1830)*, 24.

SECTION II. — *Les pouvoirs publics en Serbie de 1830-1869*, 26.

SECTION III. — *Apparition du contentieux administratif sous la constitution de 1869*, 29.

SECTION IV. — *La constitution de 1888 et la justice administrative*, 33.

SECTION V. — *La justice administrative sous les constitutions de 1901 et de 1903*, 35. — A. Contentieux fondé sur les recours

1. Les chiffres renvoient aux pages.

contre les décrets de nomination, 39. — B. Contentieux administratif *stricto sensu*, 39. — 1^o Parties en litige, 40. — 2^o Acte de l'autorité administrative, 40. — 3^o Violation d'un droit, 40. — C. Contentieux sur l'incompétence des ministres, 40.

SECTION VI. — *Aperçu critique de la justice administrative en Serbie*, 43.

CHAPITRE II. — La justice administrative dans les divers projets de constitution yougoslave, 47.

SECTION I. — *Données générales sur les différents projets*, 47.

SECTION II. — *Projet de constitution de M. Josip Smolaka*, 49.

SECTION III. — *Projets de M. Stojan M. Protic et de la commission d'experts*, 56.

SECTION IV. — *Projets constitutionnels du Narodni Klub et du parti social-démocrate*, 66.

SECTION V. — *Projet du gouvernement*, 68.

TROISIÈME PARTIE

Le Conseil d'Etat.

CHAPITRE PREMIER. — *Données générales*, 71.

SECTION I. — *La législation sur les juridictions administratives*, 71.

SECTION II. — *Degrés des juridictions administratives*, 73.

CHAPITRE II. — *Composition du Conseil d'Etat*.

SECTION I. — *Membres*, 74.

SECTION II. — *Personnel auxiliaire*, 79.

CHAPITRE III. — *Juridiction du Conseil d'Etat*, 81.

SECTION I. — *Attributions juridictionnelles*, 81.

SECTION II. — *Contentieux administratif*, 93. — § 1. Partie en litige, 94. — § 2. Acte administratif, 98. — 1^o Acte de l'autorité administrative, 98. — 2^o Acte de nature administrative, 99. — 3^o Acte d'autorité, 100. — 4^o Acte individuel, 101. — 5^o Acte lié, 102. — § 3. Violation des droits ou lésion des intérêts, 107. — I. Violation des droits, 107. — II. Lésion des intérêts, 110. — III. Formation du recours par la Cour des Comptes, 117.

SECTION III. — *Infractions disciplinaires*, 120.

SECTION IV. — *Délits d'après les lois spéciales*, 122.

SECTION V. — *Règlements des conflits*, 124.

SECTION VI. — *Contentieux du fond dans le cas du paragraphe 134 de la loi sur la procédure administrative générale*, 126.

CHAPITRE IV. — Attributions administratives
du Conseil d'Etat, 130.

Généralités, 130.

SECTION I. — *Le Conseil d'Etat organe de l'administration supérieure*, 131.

SECTION II. — *Le Conseil d'Etat organe de contrôle des Auto-
nomies*, 132.

CHAPITRE V. — Organisation du Conseil d'Etat, 135.

SECTION I. — *Sections*, 135.

SECTION II. — *Assemblée générale*, 137.

CHAPITRE VI. — Procédure devant le Conseil d'Etat, 140.

SECTION I. — *Caractères généraux de la procédure*, 140.

SECTION II. — *Procédure ordinaire*, 141. — 1° Délais pour la présentation de la requête, 141. — 2° La requête, 142. — 3° Examen préliminaire et rapport, 143. — 4° Communication au ministre et au tiers intéressé 143. — 5° Instruction et discussion, 144. — 6° Jugement, 144.

SECTION III. — *Procédures spéciales*, 147. — I. Recours contre les décrets de nomination, 147. — II. Appels contre les jugements des Tribunaux Administratifs, 148. — III. Recours en révision, 149.

QUATRIÈME PARTIE

Les Tribunaux Administratifs.

CHAPITRE PREMIER. — Composition et organisation des
Tribunaux Administratifs, 151.

SECTION I. — *Composition*, 151.

SECTION II. — *Organisation*, 152.

CHAPITRE II. — Compétence des Tribunaux Administratifs, 154.

SECTION I. — *Compétence ratione materiæ*, 154.

SECTION II. — *Compétence ratione loci*, 156..

CHAPITRE III. — Procédure devant les Tribunaux
Administratifs, 158.

SECTION I. — *Caractères généraux de la procédure*, 158.

SECTION II. — *Procédure ordinaire*, 159. — 1^o Délais pour la présentation de la requête, 159. — 2^o La requête, 159. — 3^o Examen préliminaire et communication au défendeur, 160. — 4^o Rapport et délibération *a limine*, 161. — 5^o Fixation de l'audience et assignation des parties, 161. — 6^o Audience publique et jugement, 162.

CINQUIÈME PARTIE

Appréciation critique de la justice administrative
en Yougoslavie.

CHAPITRE PREMIER. — Critique de la justice administrative, 165.

SECTION I. — *Aperçu d'ensemble*, 165.

SECTION II. — *Critique détaillée des juridictions administratives*.
169.

CHAPITRE II. — Vues d'avenir, 174.

Généralités, 174.

SECTION I. — *Réforme de la justice administrative en harmonie avec la séparation des pouvoirs*, 174.

SECTION II. — *Réforme de la justice administrative en harmonie avec la séparation des fonctions*, 178.

CONCLUSION, 181.

NOTE ADDITIONNELLE, 184.

BIBLIOGRAPHIE, 185.

TABLE ANALYTIQUE, 187.

1550. — Impr. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 11-31
